

DIE UNABHÄNGIGKEIT DER DEUTSCHEN BUNDESBANK

— Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Rechtfertigung —

Dissertation,
vorgelegt
der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der
Johannes Gutenberg-Universität
in Mainz

von
ORTRUN LAMPE
Regierungsassessorin

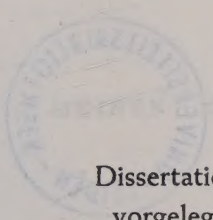
aus Drais

1966

1965

DIE UNABHÄNGIGKEIT DER DEUTSCHEN BUNDESBANK

— Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Rechtfertigung —



Dissertation,
vorgelegt
der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der
Johannes Gutenberg-Universität
in Mainz

von
ORTRUN LAMPE
Regierungsassessorin

aus Drais

1966



Erstberichterstatter: Professor Dr. Peter Schneider

Zweitberichterstatter: Professor Dr. Rudolf Meimberg

Tag der mündlichen Prüfung: 21. Dezember 1965

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Einleitung	1
Rechtfertigung und Abgrenzung des Themas	1
B. Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Notenbank	3
I. Geschichtliche Entwicklung bis zum Bundesbankgesetz	3
1. Die Zeit bis zum Reichsbankgesetz von 1875	3
2. Die Reichsbank	5
a. Die vom Staate abhängige Reichsbank von 1875 bis 1922	5
aa. Vorgeschichte	5
bb. Die gesetzliche Regelung im Bankgesetz von 1875	6
b. Die unabhängige Reichsbank von 1922 bis 1939	11
aa. Versuche zur Stabilisierung der Währung durch Gründung neuer Notenbanken	11
bb. Das Bankgesetz von 1924	11
cc. Die Reichsbank von 1933 bis 1939	15
c. Die Reichsbank im zweiten Weltkrieg	16
3. Das westdeutsche Zentralbanksystem nach 1948	18
a. Die Besatzungsmächte als Initiatoren	18
b. Die Landeszentralbanken	18
c. Die Bank deutscher Länder	19
II. Der heutige Rechtszustand in Deutschland	22
1. Begriff der Unabhängigkeit	22
a. Die personelle Unabhängigkeit	23
b. Die materielle Unabhängigkeit	24
aa. Unabhängigkeit von der rechtsprechenden Gewalt	26
bb. Unabhängigkeit von der gesetzgebenden Gewalt	27
cc. Unabhängigkeit von der Exekutive	28

	Seite
2. Die Lösung der Unabhängigkeitsfrage durch das Gesetz über die Deutsche Bundesbank	29
a. Entstehungsgeschichte des Gesetzes	29
b. Organisation und Organe der Deutschen Bundesbank	31
c. System der personellen Unabhängigkeit	33
d. System der materiellen Unabhängigkeit	44
aa.) Rechtsprechende Gewalt	44
bb.) Gesetzgebende Gewalt	60
cc.) Bundesregierung und Deutsche Bundesbank	63
dd.) Zusammenfassung	70
III. Vergleiche mit anderen Ländern	71
1. Demokratien	71
a. Die Präsidialdemokratie der USA	71
b. Parlamentarische Demokratien	73
aa. England	73
bb. Frankreich	76
cc. Italien	78
c. Sonderform einer Demokratie: die Schweiz	78
2. Diktaturen	81
a. Autoritäre Diktaturen	81
aa. Spanien	81
bb. Portugal	82
b. Totalitäre Diktaturen	83
aa. UdSSR	84
bb. DDR	85
c. Ergebnis	85
C. Rechtfertigung der Unabhängigkeit der Bundesbank	88
I. Vereinbarkeit der Unabhängigkeit mit der Ausgestaltung der Notenbank als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts	88
1. Wann kann eine Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden?	88

	Seite
a. Allgemein	88
b. Auf Bundesebene	90
2. Erfordern die Aufgaben der Deutschen Bundesbank die Schaffung einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts?	93
a. Andere Anstalten des Bundes und ihre Aufgaben	93
b. Die Aufgaben der Deutschen Bundesbank	96
II. Rechtfertigung der Weisungsfreiheit nach § 12 BBG	99
1. Formale Rechtfertigung aus dem Begriff der Anstalt	99
a. Sind Anstaltscharakter und Weisungsfreiheit notwendig miteinander verbunden?	99
b. Wird der Grundsatz der Weisungsfreiheit in der Rechtswirklichkeit bestätigt?	102
c. Anhang: Bundesbank und Rechtsaufsicht	104
2. Materiale Rechtfertigung aus den besonderen Aufgaben der Deutschen Bundesbank	107
a. Rechtfertigung der Übertragung währungspolitischer Aufgaben	107
aa. Notwendigkeit eines Schutzes für die besonderen Aufgaben der Deutschen Bundesbank	107
bb. Vergleiche der Aufgaben der Deutschen Bundesbank mit den Aufgaben anderer weisungsfreier Anstalten	109
b. Rechtfertigung der Monopolisierung währungspolitischer Aufgaben	113
aa. Rechtfertigung der Aufgabenerfüllung durch den Staat	114
bb. Rechtfertigung der Aufgabenerfüllung allein durch den Staat	118
α) Allgemeines zum Verhältnis Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz	118
β) Monopol und Demokratie	121

	Seite
γ) Monopol und Rechtsstaat	123
δ) Monopol und Sozialstaat	128
cc. Rechtfertigung eines weisungs- freien Monopols	132
α) Weisungsfreiheit und Rechts- staat	132
β) Weisungsfreiheit und Kanzler- prinzip	133
γ) Weisungsfreiheit und Gewalten- teilung	135
δ) Weisungsfreiheit und föderalisti- sches Prinzip	142
3. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	144

Literaturverzeichnis

- Achterberg, Erich Die Bank von Portugal,
ZKW 1960, S. 446 ff.
- Adler, Ernst Bank deutscher Länder,
Welt vom 20.12.1956
- ders. Das Bundesbankgesetz,
ZKW 1955, S. 876 f.
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen
Reiches, 14. Auflage, 1. Teil,
Berlin 1932
- Arndt, Claus Das Prüfungsrecht des Bundes-
präsidenten, DÖV 1958, S. 604 ff.
- Auboin, Roger Die Beziehungen zwischen Regie-
rungen, Zentralbanken und sonsti-
gen Bankinstituten, Ansprache vom
25.11.1954, Auszüge der Bank
deutscher Länder aus Pressearti-
keln, 1954, Heft 129, S. 1 ff.
- Badura, Peter Das Verwaltungsmonopol, Berlin
1963
- Ballerstedt, Kurt Wirtschaftsverfassungsrecht,
Die Grundrechte, Band III/1,
Berlin 1958, S. 1 ff.
- Bamberger, Ludwig Die Zettelbank vor dem Reichs-
tag, Leipzig 1874
- ders. Zur deutschen Münzgesetzgebung,
Vortrag, 1871 im Berliner Hand-
werkerverein gehalten, Sammlung
gemeinverständlicher wissen-
schaftlicher Vorträge, herausge-
geben von R. Virchow und Fr.v.
Holtzendorff, Berlin 1872
- Bank deutscher Länder Das Bundesbankgesetz, ZKW 1955,
S. 876 f.
- Beck, Heinz Gesetz über die Deutsche Bundes-
bank vom 20. Juli 1957, Kommen-
tar, Mainz-Gonsenheim, Düssel-
dorf, 1959
- Becker, Hans Joachim Grundgesetz und Bundesbank,
DÖV 1954, S. 358 ff.

- VIII -

- | | |
|--|---|
| Becker-Floris, Helmut | Verfassungsrechtliche Fragen zum Aufbau der Deutschen Bundesbank nach Art. 88 GG, Dissertation, Frankfurt/Main 1957 |
| Belau, Bruno | Notenbanksystem und Grundgesetz, Wertpapiermitteilungen, Sonderbeilage zu Teil IV B Nr. 13, S. 9 f. |
| ders. | Das Recht des Bundespräsidenten zur Ernennung von Bundesbeamten und Bundesrichtern, DÖV 1951, S. 339 ff. |
| Bernauer, Engelbert | Staat und Notenbank - Autonomie und Koordination -, Dissertation, Freiburg i.Br. 1960 |
| Biermann, Jürgen | Die Zulässigkeitsvoraussetzungen staatlicher Monopole im Grundgesetz, Dissertation, Mainz 1965 |
| Blessing, Karl | Die Kehrtwendung der Bundesbank, ZKW 1961, S. 238 |
| Board of Governors of the Federal Reserve System | The Treasury-Central Bank-Relationship in Foreign Countries, Washington D.C. 1951 |
| Bodenstein, Hermann | Der verfassungsrechtliche Streit um die Bundesbank, Art. 88 GG, Dissertation, Köln 1957 |
| Deutsches Industrieinstitut | Staat und Notenbank im Ausland, Material zum Zeitgeschehen, Nr. 25, Köln, 5.11.1956 |
| Döll, Werner | Verfahrens- und verwaltungsrechtliche Fragen aus Anlass der Errichtung der Bundesbank, DVBl 1956, S. 665 |
| Eschenburg, Theodor | Staat und Gesellschaft in Deutschland, 5. Auflage, Stuttgart 1962 |
| Eucken, Walter | Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. Auflage, Tübingen, Zürich 1960 |
| Eyermann, Erich - Fröhler, Ludwig | Verwaltungsgerichtsordnung, München und Berlin 1962, 3. Aufl. |
| Eynern, Gert von | Die Unabhängigkeit der Notenbank, Schriftenreihe der Deutschen Hochschule für Politik Berlin, Berlin-Dahlem 1957 |
| ders. | Die Reichsbank, Probleme des Deutschen Zentralnoteninstituts in geschichtlicher Darstellung, Jena 1928 |

- Fischer, Curt Die Notenbank in der Wirtschaftspolitik, ZKW 1949, S. 441 f.
- Fleiner, Fritz Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928, Neudruck 1960
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 8. Auflage, München und Berlin 1961
- ders. Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931
- Friedrich, Carl J. Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1953
- Gaettens, Richard Inflationen. Das Drama der Geldentwertung vom Altertum bis zur Gegenwart, München 1955
- Geiger, Willi Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Berlin und Frankfurt 1952
- Geisler, Rudolf Paul Notenbankverfassung und Notenbankentwicklung in USA und Westdeutschland. Eine vergleichende Untersuchung über das Problem der Zentralisation und Dezentralisation und des Verhältnisses von Staat und Notenbank, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 9, Berlin 1953, S. 155 ff.
- Gerbi, Antonello Stichwort "Italy" in Beckhart, Haggott, Banking Systems, New York 1954, S. 421 ff.
- Germain-Martin, Henry Stichwort "France" in Beckhart, Haggott, Banking Systems, New York 1954, S. 225 ff.
- Giacometti, Zaccaria Schweizerisches Bundesstaatsrecht Zürich 1949
- ders. Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, 1. Band, Zürich 1960
- Giese, Friedrich Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Frankfurt 1949
- Glahn, Hans-Otto Die Bank von Spanien, ZKW 1960, S. 858 f.

Gosse	Die crux der Notenbankpolitik, Vorwärts Nr. 19 vom 8.5.1959
Grau, Richard	Zum Gesetzentwurf über die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Reichsgesetzen und Reichsverordnungen, AÖR Band 11 N.F., S. 287 ff.
Grossmann, Gregory	Stichwort "Union of Soviet Socialist Republics", Beckhart, Haggott, Banking Systems, New York 1954, S. 733 ff.
Hahn	Zur Rechtsnatur der diskontpolitischen Beschlüsse der Bundesbank, Mainz 1965 (unveröffentlicht)
Hallier, Hans Joachim	Die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Verordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, AÖR Band 46 N.F., S. 391 ff.
Hamann, Andreas	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 2. Auflage, Neuwied 1961
ders.	Autonome Satzungen und Verfassungsrecht, Heidelberg 1958
ders.	Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, Heidelberg 1953
Handbuch der Sozialwissenschaften	Band 2, Göttingen 1959
Hatschek, Julius	Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 7. und 8. Auflage, Leipzig 1931
ders. Julius	Institutionen des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, Leipzig 1919
Heffritz, Hans	Allgemeines Staatsrecht, 5. Auflage, ohne Ortsangabe, 1949
Henckel, Hans	Das Geld, die Banken und der Staat, ZKW 1958, S. 830 f.
ders.	ohne Titel, Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 1.9.1956
ders.	Das Bundesbankgesetz, Handelsblatt vom 26.6.1957
ders.	Das Bundesbankgesetz, Wertpapiermitteilungen, Sonderbeilage 7/1957

- ders. Der Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, Wertpapiermitteilungen 7/1956, Sonderbeilage
- ders. Grundgesetz und Notenbank, Wertpapiermitteilungen Sonderbeilage zu Teil IV B Nr. 27, S. 14 f., 1956
- Henke, Wilhelm Frankreichs neue Verfassung, DÖV 1959, S. 121 ff.
- Herrmann, Günter Die Rundfunkanstalt. Eine Studie zum heutigen Rechtszustand, AÖR 65, S. 286 ff.
- Hettlage, Karl Maria Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVdStL Heft 14, S. 2 ff.
- Heymann, Wilhelm Wesen und Notwendigkeit der öffentlichen Anstalt, Berlin 1950
- Höpker-Aschoff, Hermann Die kommende Bundesnotenbank, Der Volkswirt 1950, Heft 33, S. 9
- Huber, Ernst Rudolf Wirtschafts-Verwaltungsrecht, Band 1, Tübingen 1932
- ders. Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, DÖV 1956, S. 97 ff., 135 ff., 172 ff., 200 ff.
- Husen, Paul van Gibt es in der Verwaltungsgerichtsbarkeit gerichtsfreie Regierungsakte? DVB1 1953, S. 70 f.
- Iribarne, Manuel Fraga Comment est gouvernée l'Espagne? Madrid 1949
- Ittensohn, Jacques Schweizer Beispiel: "Wenig Staat", ZKW 1959, S. 36 ff.
- Jantzen ohne Titel, Welt vom 28.1.1956
- Jecht, Hans Die öffentliche Anstalt, Berlin 1963
- Jellinek, Georg Verwaltungsrecht, 3. Auflage (Neudruck), Offenburg 1948
- ders. Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage (Neudruck), Darmstadt 1959

- Jellinek, Walter Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz, DÖV 1949, S. 381 ff.
- ders. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der amerikanischen Zone, DRZ 1948, S. 269 f.
- ders. Die Ernennung der Bundesminister, Mannheimer Morgen vom 20.9.1949
- Keller, Dieter Staat und Notenbank in Deutschland, Dissertation, Freiburg i.Br. 1953
- Kern, Werner Zentralismus und Föderalismus im Bankwesen, Dissertation, Darmstadt 1957
- Keynes, J.M. Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, Unveränderter Neudruck, London 1952
- Klein, Friedrich Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit sowohl der einstufig-zentralen als auch der zweistufig-dezentralen Konstruktion des Notenbanksystems mit dem Grundgesetz, Schriftenreihe des Deutschen Industrie- und Handelstages, Heft 20
- Koch, R. und Schacht, H. Die Reichsgesetzgebung über Münz- und Notenbankwesen, 7. Auflage, Berlin und Leipzig 1926 (und Nachträge)
- Koester Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank, Sparkasse 1957, S. 279 ff.
- Bonner Kommentar Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblattsammlung, Hamburg 1950 ff.
- Krüger, Herbert Kritik ist immer gut - aber nicht so! Ein böser Seitenhieb gegen die Unabhängigkeit der Notenbank aus dem Gewerkschaftslager, Zeit vom 25.7.1957
- ders. Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, DVBl 1951, S. 359 f.
- Küppers, Helmut Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten gegenüber Gesetzen, Dissertation, Mainz 1953

Laforet, Wilhelm	Die Scheidung der Gewalten nach dem Grundgesetz, Heft 1 der Veröffentlichungen der Görresgesellschaft
Lechner, Hans	Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, München und Berlin 1954
Loening, Hellmuth	Regierungsakt und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVB1 1951, S. 233 ff.
Lotz, Walther	Geschichte und Kritik des deutschen Bankgesetzes vom 14.3.1875, Leipzig 1888
ders.	Die deutsche Staatsfinanzwirtschaft im Kriege, Berlin und Leipzig 1927
Lüke, Rolf, E.	Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, Volkswirt 1956, Nr. 51/52, S. 55 ff.
ders.	Bundesbank als vierte Gewalt. Neuer Vorschlag einer Sicherung der Unabhängigkeit der Notenbank, Volkswirt 1957, S. 348 ff.
Mangoldt, Hermann von - Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin und Frankfurt 1957
Mangoldt, Hermann von	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin und Frankfurt 1953
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht, 14. Auflage, München und Berlin 1965
ders.	Das Recht der öffentlichen Sachen und Anstalten, Die Verwaltung 1957, Heft 11, S. 21 ff.
Maunz, Theodor - Dürig, Günter	Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, München und Berlin 1963 ff.
Merk, Wilhelm	Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Band, Berlin 1962
Miksch, Leonhard	Die künftige Bundesbank, ZKW 1949, S. 517 ff.
Müller, Alex	Bundesbank - Hüterin der Währung, Versicherungswirtschaft 1956, S. 479 ff.
Münch, Fritz	Die Bundesregierung, Frankfurt 1954

- | | |
|--------------------------------|--|
| Muthesius, Volkmar | Einheitliche Bankpolitik, ZKW 1958, S. 831 f. |
| ders. | Die Notenbank im Bundesstaat, ZKW 1949, S. 535 ff. |
| Nawiasky, Hans | Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Köln 1950 |
| Nipperdey, Hans Karl | Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, Köln, Berlin, München, Bonn 1961 |
| ders. | Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts, Recht, Staat, Wirtschaft, Band III, 1951, S. 223 ff. |
| Nothdurft, Karl-Heinz | Die verfassungsrechtliche Stellung des westdeutschen Zentralbanksystems, Dissertation, Göttingen 1958 |
| Obst, Georg -
Hintner, Otto | Geld-, Bank- und Börsenwesen, 35. Auflage, Stuttgart 1963 |
| ohne Verfasser | Bundesbank - Kompromiss oder Komplikationen? ZKW 1955, S. 833 |
| ohne Verfasser | Fritz Hellwig überfordert das Parlament, Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 30.1.1957 |
| ohne Verfasser | Kontrolle der Notenbank, Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 6.10.1956 |
| ohne Verfasser | Unabhängig wie ein Richter ..., Zeit vom 31.1.1957 |
| ohne Verfasser | Staat und Notenbank, ZKW 1949, S. 522 |
| ohne Verfasser | ohne Titel, Welt vom 13.10.1956 |
| Palandt, Otto | Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 25. Auflage, München und Berlin 1965 |
| Partsch, Karl Josef | Die verfassungsmässige Sicherung von Wirtschaftsprinzipien, Ordo VI, 1954, S. 19 ff. |
| Peaslee, Amos J. | Constitutions of Nations, 2 nd ed., vol. III, Den Haag 1956 |
| Peters, Hans | Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949 |

- Petzsch, Meinhard Vom Werdegang der deutschen Notenbank, Zettelbank - Reichsbank - Zentralbanksystem - Bundesbank, Parlament Nr. 39 vom 9.10.1957
- Pfleiderer, Otto Unabhängige Notenbank und stabiles Geld, Industrie - Kurier vom 6.7. 1957
- ders. Stabile Währung - flexible Währungspolitik - unabhängige Notenbank, vir 1957, Nr. 1, S. 15
- ders. Wer garantiert eine stabile Währung? Auszüge der Bundesbank aus Presseartikeln Nr. 63 vom 26.6.1957, S. 4 ff.
- ders. ohne Titel, Stuttgarter Zeitung vom 24.6.1957
- Pohl, Heinrich Die Zuständigkeit des Reichspräsidenten, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Tübingen 1930, S. 494 ff.
- Preuss, Hugo Über Organpersönlichkeit, Schmollers Jahrbuch 1902, S. 557
- Privates Bankgewerbe ohne Titel, FAZ vom 16.3.1957
- Prost, Gerhard Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank, NJW 1957, S. 1303 ff.
- ders. Zur Rechtsnatur des Zentralbanksystems der Bundesrepublik, DÖV 1952, S. 327 ff.
- ders. Über die Autonomie. Ihre Grundlagen und Grenzen, NJW 1955, S. 1463
- Richebächer, Kurt Die Bank von England als Kreatur des Schatzkanzlers, ZKW 1959, S. 857 ff.
- Ringleb, Otto Bundesbankgesetz in der Endrunde. Erste Forderung nach wie vor: die Notenbank muss politisch unabhängig sein, Zeit vom 15.11.1956
- Rivero, Jean Zur Verfassungsentwicklung der V. Republik, Der Staat, 2. Bd. 1963, S. 265 ff.

- Roellecke, Gerd Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit; über immanente Grenzen der richterlichen Gewalt des Bundesverfassungsgerichtes, Heidelberg 1961
- Schäfer, Hans Das materielle Prüfungsrecht bei der Ausfertigung von Gesetzen, DVB1 1951, S. 434 ff.
- ders. Die bundeseigene Verwaltung, DÖV 1958, S. 241 ff.
- Scheuner, Ulrich Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VdStL Heft 11, S. 1 ff.
- ders. Die Verfassungen der führenden Staaten, Recht, Staat, Wirtschaft, 2. Band, 1950, S. 1 ff.
- ders. Festgabe für Smend, Tübingen 1952
- ders. Grundfragen des modernen Staates, Recht, Staat, Wirtschaft, Band III, 1951, S. 126 ff.
- Schmidt, Willi Die Bundesbank, ZKW 1957, S. 596 f.
- ders. Das Bundesnotenbankgesetz, ZKW 1956, S. 698 ff.
- Schneider, Hans Gerichtsfreie Hoheitsakte, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Tübingen 1951
- Schneider, Peter In dubio pro libertate, 100 Jahre deutsches Rechtsleben, Band II, Karlsruhe 1960, S. 263 ff.
- ders. Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart, AöR Bd, 82, S. 1 ff.
- Schubert, Werner Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank, BB 1957, S. 829 ff.
- Schunck, E.-
De Clerk, H. Verwaltungsgerichtsordnung, Siegburg 1961
- Settel, Arthur Die Deutsche Wirtschaft seit Potsdam, Dokumente des Europaarchivs 1947
- Sieber, Günter Notenbank im Umbau, Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften 1952, S. 25

- | | |
|--|---|
| Smend, Rudolf | Les actes de gouvernement en
Allemagne, 1930 |
| Spindler, Joachim von | Der Kampf um die Bundesnotenbank,
ZKW 1957, S. 167 ff. |
| Spindler, Joachim von -
Becker, Willy -
Starke, Otto-Ernst | Die Deutsche Bundesbank - Grund-
züge des Notenbankwesens und Kom-
mentar zum Gesetz über die Deut-
sche Bundesbank -, 2. Auflage,
Stuttgart 1960 |
| Staatslexikon | Recht, Wirtschaft, Gesellschaft,
II. Band, 6. Auflage, Freiburg 1958 |
| Stahlberg, Max | Die Bundesbank, ZKW 1949, S. 417 |
| Starke, Otto-Ernst | Das Gesetz über die Deutsche Bun-
desbank und seine wichtigsten öf-
fentlich-rechtlichen Probleme,
DÖV 1957, S. 606 ff. |
| ders. | Die Stellung der Notenbank im
Staatsgefüge, Wertpapiermittei-
lungen 1957, S. 754 ff. |
| Stern, Klaus | Umstrittene Massnahmen der Bundes-
bank, Juristische Schulung 1963,
S. 68 ff. |
| Strickrodt, Georg | Verfassungsgarantierte Währung,
ZKW 1952, S. 533 ff. |
| Süsterhenn, Adolf | Grundgesetz und Bundesnotenbank,
Festschrift für Laforet, München
1952, S. 186 ff. |
| Szagunn, Volkhard | Notenbank und Staat, Versicherungs-
wirtschaft 1957, S. 19 ff. |
| Thieme, Werner | Deutsches Hochschulrecht,
Berlin und Köln 1956 |
| Thoma, Richard | Die rechtliche Ordnung des parlamen-
tarischen Regierungssystems, Hand-
buch des Deutschen Staatsrechts,
Tübingen 1930, S. 508 ff. |
| ders. | Das Reich als Demokratie, Handbuch
des Deutschen Staatsrechts, Tübingen
1930, S. 196 ff. |
| Tomberg, Willy | Das Mindestreservensystem in den Ver-
einigten Staaten, ZKW 1949, S. 446 ff. |

- | | |
|---------------------------------------|--|
| Trautmann, Walter | Bundesbank mit zuviel Staat, Versicherungswirtschaft 1956, Nr. 37, S. 10 |
| ders. | Organisationskompromiss der Deutschen Bundesbank, Volkswirt 1957, S. 1611 f. |
| Trieppel, Heinrich | Die Reichsaufsicht, Berlin 1917 |
| ders. | Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AÖR Band 39 A.F., S. 456 ff. |
| ders. | Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Festschrift für Kahl, Tübingen 1923 |
| ders. | Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, Stuttgart und Berlin 1942 |
| Turegg, Ernst Egon von - Kraus, Erwin | Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Berlin 1962 |
| Ule, Carl Hermann | Verwaltungsgerichtsbarkeit, Köln, Berlin 1962, 2. Auflage |
| Veit | Unabhängige Notenbank durch Verfassung garantieren, Frankfurter Rundschau vom 1.3.1957 |
| Vocke, Wilhelm | Gesundes Geld. Gesammelte Reden und Aufsätze zur Währungspolitik, Frankfurt 1956 |
| ders. | Die soziale Funktion stabilen Geldes, ZKW 1952, S. 338 ff. |
| Vorbrugg, Georg | Unabhängige Organe der Bundesverwaltung, Dissertation, München 1965 |
| Wagenhöfer, Carl | Der Föderalismus und die Notenbankverfassung, Auszüge der Bundesbank aus Presseartikeln Nr. 126 vom 13.12.1957 |
| Wangenheim, Hans Ulrich Freiherr von | Währung als vierte Gewalt ohne Vermittlung, Volkswirt 1957, S. 441 f. |
| Weber, Max | Politik als Beruf, Gesammelte politische Schriften 1958, S. 493 ff. |
| Weber, Werner | Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1951 |
| ders. | Diskussionsbeitrag, VVdStL Heft 14, 1956, S. 81 ff. |

- ders. Zur Rechtslage des Rundfunks, Schriftenreihe der Rundfunkschule des NWDR, Hamburg 1949
- ders. Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, 2. Auflage, München und Berlin 1943
- Weniger, Erich Die geistige und politische Freiheit im Rundfunk, Protokoll der Tagung für Wissenschaftler, Politiker und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in Hamburg vom 5. bis 7. Januar 1951
- Wertenbruch, Wilhelm Für und wider das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten, DÖV 1952, S. 201 ff.
- Wesenberg, Gerhard Der Rechtscharakter der von der Bank deutscher Länder erteilten devisenrechtlichen Genehmigungen, AÖR Band 41 N.F., S. 102 ff.
- Wilbert, Rudolf Ein Vorschlag zum Bundesbankgesetz, ZKW 1955, S. 145 f.
- Winkel, Gothelm Wie arbeitet die Staatsbank der UdSSR? ZKW 1960, S. 930
- Wolff, Hans Julius Verwaltungsrecht I, 6. Auflage, München und Berlin 1965
- ders. Verwaltungsrecht II, München und Berlin 1962
- Zeitler, Wilhelm Bundesnotenbank und Grundgesetz, Dissertation, Mainz 1956

Materialien zum Gesetz über die Deutsche Bundesbank:

Parlamentarischer Rat:

Bericht über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee,
München 1948, S. 79

1. Wahlperiode:

Bundestagsdrucksache Nr. 3929: Antrag der Fraktion der FDP:
Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank nebst
Begründung, Anlage zum Stenographischen Bericht der 249.
Sitzung des Bundestags, S. 11921

Bundestagsdrucksache Nr. 4020: Regierungsentwurf eines Gesetzes
über die Währungs- und Notenbank des Bundes

Stenographischer Bericht der 249. Sitzung des Bundestages,
S. 11872, mündliche Begründung des FDP- und Regierungsent-
wurfes

2. Wahlperiode:

Bundestagsdrucksache Nr. 2832: Antrag der Abgeordneten
Höcherl, Kramming, Dr. Jäger, Niederalt, Wachter, Leuckert
und Genossen, betreffend Entwurf eines Gesetzes über die
Währungs- und Notenbank des Bundes und die Landeszentral-
banken

Bundestagsdrucksache Nr. 2781: Regierungsentwurf eines Gesetzes
über die Deutsche Bundesbank

Stenographischer Bericht der 175. Sitzung des Deutschen Bun-
destages vom 30.11.1956, S. 9719 B, 9721 D und 9715 D, münd-
liche Begründung des Regierungsentwurfes, Schriftliche Begrün-
dung des Höcherl-Entwurfes, Stellungnahmen zum Regierungs-
entwurf der Abgeordneten Westrick (S. 9719 bis 9721) und
Seuffert (S. 9716 C f)

Schriftlicher Bericht des Bundestagsausschusses für Geld und
Kredit (22. Ausschuss) über den Entwurf eines Gesetzes über
die Deutsche Bundesbank, Bundestagsdrucksache Nr. 3603, zu
3603 und Nachtrag zu Nr. 3603

Bericht des Abgeordneten Scharnberg zu diesem Bericht,
Bundestagsdrucksache Nr. 3603, zu 3603

Stellungnahmen des Bundesrates: Bundestagsdrucksache Nr. 321/
57, Stellungnahmen von Nolting-Hauff: Stenographischer Bericht
des Bundesrates 1957, S. 749 C; 1956, S. 308 ff.

A. Einleitung
=====

Rechtfertigung und Abgrenzung des Themas

Artikel 88 des Bonner Grundgesetzes bestimmt:

Der Bund errichtet eine Währungs-
und Notenbank als Bundesbank.

Schon vor und erst recht nach Schaffung dieses Artikels sowie anlässlich der Veröffentlichung der verschiedenen Entwürfe zum Bundesbankgesetz hat sich in Presse und Fachliteratur eine heftige Diskussion erhoben, wie die Bundesbank, deren Errichtung verfassungsrechtlich angeordnet ist, zu organisieren und welches ihre Aufgabe sei. Obwohl beide Fragen erst durch die endgültige Fassung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 ¹⁾ beantwortet worden sind, herrschte bereits von Anfang an - wenige Stimmen ausgenommen ²⁾ - Übereinstimmung, dass die Bundesbank jedenfalls unabhängig sein müsse. Diese weitgehende Übereinstimmung war es wahrscheinlich auch, die es verhinderte, dass kaum einer der Autoren, die sich für die Unabhängigkeit aussprachen, seine Forderung begründete oder wenigstens angab, in welcher Weise er sich die Konkretisierung der Unabhängigkeit vorstellte. Kaum einer setzte sich mit den verfassungsrechtlichen Fragen auseinander, die durch die Schaffung einer unabhängigen Notenbank aufgeworfen wurden, und soweit das doch einmal geschah, beschränkte man sich, einzelne Probleme aufzugreifen, etwa die Frage, ob die Deutsche Bundesbank zentralistisch oder dezentralistisch aufzubauen sei ³⁾.

1) BGBI I, S. 745.

2) v. Eyvern, Unabhängigkeit, insbesondere S. 6, 26 und 29 ff.; Miksch, ZKW 49, S. 517 ff.; Pfeleiderer, Stuttgarter Zeitung vom 24.6.1957; Stahlberg, ZKW 49, S. 417.

3) vgl. die Dissertationen von Becker-Floris, Bernauer, Bodenstein, Keller, Kern, Nothdurft, Zeitler.

In der vorliegenden Arbeit soll nunmehr der Versuch unternommen werden, die bisher offen gebliebenen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Fragen um die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank zu beantworten. Die Arbeit erhebt nicht den Anspruch, das Problem der Unabhängigkeit unter jedem nur denkbaren Gesichtspunkt zu behandeln. Sie will lediglich dartun, wie die Unabhängigkeit nach geltendem Recht ausgestaltet und ob diese Ausgestaltung mit den Grundsätzen des Verwaltungsaufbaus der Bundesrepublik und unserer Verfassung vereinbar ist. Lediglich um das Bild abzurunden und um dem Leser einen Vergleich mit den Verhältnissen in anderen Ländern und in Deutschland vor Inkrafttreten des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank zu ermöglichen, werden ein kurzer geschichtlicher Abriss vorausgeschickt und einige rechtsvergleichende Bemerkungen eingefügt. Auf die Organisation der Deutschen Bundesbank und die Aufgaben ihrer Organe geht die Arbeit etwas ausführlicher ein, als es das Thema unbedingt erfordert, da die Verhältnisse bei der Bundesbank recht kompliziert sind und die rechtlichen Ausführungen dadurch verständlicher und anschaulicher werden.

B. Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Notenbank =====

I. Geschichtliche Entwicklung bis zum Bundesbankgesetz

1. Die Zeit bis zum Reichsbankgesetz von 1875 -----

Mit zunehmendem Handelsverkehr begannen sich im 15. Jahrhundert in Oberitalien die ersten Banken zu entwickeln ⁴⁾. Sie waren von staatlichen Einflüssen völlig unabhängig, denn sie dienten nur der Erleichterung des Geldverkehrs zwischen Kaufleuten, indem sie deren Geld verwahrten und das verwahrte Geld als Darlehen ausgaben, insbesondere durch Ankauf von Wechseln.

In der weiteren Entwicklung des Bankwesens benutzten die Banken zur Darlehensgewährung nicht mehr die bei ihnen hinterlegten Münzen selbst, sondern gaben unverzinsliche Inhaberpapiere aus, die sie einzulösen^{sich}/verpflichteten ⁵⁾. Es entstanden "Zettelbanken", die als erste Notenbanken anzusehen sind ⁶⁾.

Ihnen erschien es nicht mehr nötig, Darlehen nur in Höhe der verwahrten Gelder zu gewähren, vielmehr genügte ihnen, dass die ausgegebenen "Zettel" ihre bankenmässige Deckung in guten Wechseln und Forderungen auf Sicht fanden. Damit aber weckten sie die Interessen des Staates am Geldumlauf und an der Geldschöpfung. Denn nun war es ein leichtes, durch Ausgabe von "Bankzetteln" zu Geld zu kommen. Viele Fürsten der damaligen Zeit versuchten, ihre zum grössten Teil durch Prunksucht entstandenen Geldnöte zu beseitigen, indem sie selbst Banken

4) V. Spindler, Becker, Starke, S. 5/6: 1407 wurde der "Banco di San Giorgio" in Genua gegründet, der als erste wirkliche Bank angesehen wird.

5) So die "Goldsmith's Notes" der englischen Goldschmiede, vgl. Beck, E. 2.

6) Als erste Zettelbank ist die 1694 von dem Schotten Paterson eingerichtete "Bank von England" gegründet worden. In Deutschland begann die Entwicklung des Zettelbankwesens mit der für die Grossherzogtümer Jülich und Berg 1705 in Köln errichteten "Banco di giro d'affrancatione". Diese Bank bestand allerdings nur kurze Zeit. Die erste erfolgreiche Bankgründung in Deutschland dürfte die Errichtung der Königlichen Giro- und Lehnbank in Berlin 1765 durch Friedrich den Grossen gewesen sein (vgl. Beck, E. 2).

gründeten und sodann - ohne Rücksicht auf die Einlagen - Noten ausgaben. Auch in privater Hand befindliche Notenbanken liessen sich in gewagte Geschäfte ein. Dieses unseriöse Gebahren führte zum Zusammenbruch zahlreicher Banken und zu grosser Unsicherheit auf dem Gebiet der Währung ⁷⁾.

Trotz aller Mißstände erkannten jedoch die meisten Staaten bald die echten Vorteile des Zettelbankwesens. Sie gründeten Staatsbanken ⁸⁾ oder unterstellten private Banken der staatlichen Aufsicht ⁹⁾. Dadurch schufen sie sich die Möglichkeit, einerseits den ständig unumgänglicher und umfangreicher werdenden Giralverkehr beizubehalten, andererseits aber die Notenausgabe in gewissem Umfang zu kontrollieren und zu beeinflussen.

Restlos befriedigen konnte diese Neuregelung jedoch noch nicht. Blicken wir nur auf die Verhältnisse in Deutschland: hier konnte der Staat zwar die Menge der ausgegebenen Banknoten regulieren; doch stand das Notenausgaberecht als Privileg noch kleinen und kleinsten Einheiten im Staate zu, die im Jahre 1873 noch 33 und im Jahre 1889 (neben der Reichsbank) noch 15 Notenbanken unterhielten ¹⁰⁾. Es waren daher in Deutschland ganz verschiedene Münz- und Papiergeldsorten im Umlauf, und jede von ihnen besass unterschiedlichen Wert und unterschiedliche Kaufkraft.

7) Anzuführen ist hier zum Beispiel die in Fussnote 6) genannte "Banco di gyro d'affrancatione", die der verschuldete pfälzische Kurfürst Johann-Wilhelm gegründet hatte. Die Bank bestand nur wenige Jahre; ihre Zettel wurden schliesslich noch mit einem Betrag von einem Drittel ihres Nennwertes eingelöst. Auf der gleichen Ebene liegt der Untergang der Assignaten in der französischen Revolution und der Misserfolg John Laws und seiner "Banque Générale" zu Beginn des 18. Jahrhunderts (vgl. Gaettens, S. 100 f., 173 f.).

8) So Schweden und Russland.

9) "Banco di San Giorgio" in Genua 1586; "Banco di Rialto" in Venedig 1587; "Banco di Giro" in Venedig 1619; "Amsterdamsche Wisselbank" 1609; "Hamburger Bank" 1619.

10) Vgl. v. Spindler, Becker, Starke, S. 7. Eine sehr mannigfaltige und eindrucksvolle Darstellung der Geldzersplitterung in Deutschland gibt Bamberger in seinem Vortrag: Zur deutschen Münzgesetzgebung. Siehe auch noch Lotz, Staatsfinanzwirtschaft, S. 88.

Mit Hilfe einer so grossen Zahl von Notenbanken konnte der Staat keine wirksame Währungspolitik treiben. Hierzu war es erforderlich, dass die Notenausgabe in der Hand des Staates zentralisiert wurde. Dies geschah jedoch erst 1875.

2. Die Reichsbank

a. Die vom Staate abhängige Reichsbank von 1875 bis 1922

aa. Vorgeschichte

Zuvor war - am 1. Januar 1847 - die 1765 von Friedrich dem Grossen gegründete "Königliche Giro- und Lehnbank" in die "Preussische Bank", die Zentralbank Preussens, übergegangen. Seit 1848 besass diese Bank gegenüber den Privatnotenbanken zahlreiche Privilegien; sie durfte zum Beispiel mehr Noten ausgeben als jene, seit 1856 sogar Noten in unbeschränkter Höhe ¹¹⁾. Insofern kann sie bereits als Vorläuferin der späteren Reichsbank angesehen werden.

Um der Zahlungsmittelzersplitterung entgegenzuwirken, bestimmte ferner die Verfassung der Frankfurter Nationalversammlung von 1848 ¹²⁾ in Artikel IX, dass die ausschliessliche Gesetzgebung und Obergewalt über das Münzwesen, das Bankwesen und das Papiergeld beim Reiche liege. Diesen Gedanken griffen sodann die Verfassungsgeber des Norddeutschen Bundes auf ¹³⁾, deren Verfassung wiederum die Grundlage für die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871 war ¹⁴⁾. Artikel 4 dieser ersten Reichsverfassung lautete:

11) Beck, E. 3.

12) Nach dem Wortlaut der zweiten Lesung, RGBL 1849, S. 101 ff.

13) Art. 4 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 1.7.1867, RGBL, S. 1 ff.

14) RGBL, S. 64 ff.

Der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten:

vv.

3. die Ordnung des Mass-, Münz- und Gewichtssystems, nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergeld;

4. die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen;

...

Auf Grund dieses Artikels erliess das Reich das Bankgesetz vom 14.3.1875 ¹⁵⁾.

bb. Die gesetzliche Regelung im Bankgesetz von 1875.

Aus den Ausführungen oben 1. könnte geschlossen werden, dass das Deutsche Reich eine zentrale Notenbank im Hinblick darauf schuf, den Staat um ein wirtschaftliches und politisches Machtmittel zu bereichern. Dagegen sprechen jedoch jene Vorschriften des Bankgesetzes von 1875, welche die bereits errichteten Notenbanken weiterbestehen lassen ¹⁶⁾ und sie lediglich stärkeren Beschränkungen unterwerfen. Dem Reich stand infolge dieser Regelung noch kein Monopol zur Steuerung der Währungspolitik zur Verfügung. Der Wechsel vom absolutistischen Staat zum Verfassungsstaat änderte lediglich die Auffassung vom Zweck der staatlichen Bank: sie sollte in erster Linie der Wirtschaft und dem Handel und damit den Bürgern dienen. Indessen ist nicht zu verkennen, dass die Folge der eingeleiteten Zentralisierung der Notenbank ein Sterben der Privatnotenbanken war, dass der Einfluss Privater auf das Notenbankwesen stark zurückging und dass der Staat mehr Macht in Händen hielt.

Im einzelnen hat dies seinen Grund einmal in der Beschränkung des Notenumlaufs und des Geschäftsbetriebs auf das Gebiet des Bundesstaates, in dem die betreffende Privatnotenbank ihren Sitz hatte ¹⁷⁾, zum anderen in der Bindung der Diskontpoli-

15) RGB1, S. 177 ff.

16) § 42 Bankgesetz 1875.

17) § 43 Bankgesetz 1875; falls sich die Privatnotenbanken dieser Beschränkung nicht unterwarfen, mussten sie in eine Kündigung ihres Notenausgaberechts zum 1.1.1891 einwilligen (§§ 41, 44 Bankgesetz 1875).

tik der regionalen Notenbanken ¹⁹⁾ an die der Reichsbank, so dass letzten Endes die Reichsbank die gesamte Währungspolitik im Reiche bestimmte.

Als schliesslich im Jahre 1909 die Noten der Reichsbank ²⁰⁾ zum gesetzlichen Zahlungsmittel erklärt wurden, bestand kaum noch ein wirtschaftlicher Anreiz, Privatnotenbanken aufrechtzuerhalten. Das Privatnotenbankgesetz vom 30.8.1924 ²¹⁾ fand nur noch vier Privatnotenbanken vor ²²⁾. Und auch ihnen wurde durch das Gesetz vom 18.12.1933 ²³⁾ mit Wirkung vom 31.12.1935 das Privileg der Notenausgabe endgültig entzogen; ihre Noten waren ab 1.7.1936 nicht mehr im Verkehr.

Diese Entwicklung zeigt, welche geringe Bedeutung die Privatnotenbanken nach Errichtung der Reichsbank besaßen. Ihre Existenz kann daher bei der nun folgenden Betrachtung des staatlichen Einflusses auf die Währungspolitik ohne Schaden vernachlässigt werden ²⁴⁾.

Wie stellte sich das Verhältnis Staat - Notenbank nach dem Bankgesetz von 1875 dar? § 12 des Gesetzes lautete:

Unter dem Namen "Reichsbank" wird eine unter Aufsicht und Leitung des Reiches stehende Bank errichtet, ...

Die in dieser Bestimmung genannte Aufsicht des Reiches wurde von einem Bankkuratorium ausgeübt, das aus dem Reichskanzler

19) Novellen zum Bankgesetz 1875 vom 18.12.1889 (RGBI, S. 201) und vom 7.6.1899 (RGBI, S. 311). Nach diesen Novellen war es möglich, das Notenausgaberecht der Privatbanken schon dann zu kündigen, wenn sie ihre Diskontpolitik nicht im Einklang mit der Reichsbank führten.

20) Novelle zum Bankgesetz 1875 vom 1.6.1909 (RGBI, S. 515).

21) RGBI II, S. 246.

22) Es waren diese die "Bayerische Notenbank" in München, die "Sächsische Bank zu Dresden" in Dresden, die "Württembergische Notenbank" in Stuttgart und die "Badische Bank" in Mannheim.

23) RGBI II, S. 1034.

24) ebenso Petzsch, aaO.

als Vorsitzendem und vier weiteren Mitgliedern bestand, von denen einer der Kaiser, die drei anderen der Bundesrat ernannte ²⁵⁾. Die dem Reich zustehende Leitung der Bank übte der Reichskanzler und unter ihm das Reichsbank-Direktorium aus ²⁶⁾. Den Präsidenten und die Mitglieder des Reichsbank-Direktoriums ernannte der Kaiser nach Vorschlag des Bundesrates auf Lebenszeit ²⁷⁾. Kaiser und Kabinet ²⁸⁾ stand also die Reichsbank als Instrument der Währungs- und Wirtschaftssteuerung unbeschränkt zur Verfügung. In dieser Abhängigkeit der Bank vom Staat lag eine Gefahr, die der deutschen Wirtschaft nach dem ersten Weltkrieg einen schweren Schlag versetzen sollte.

Solange die umlaufenden Reichsbanknoten wenigstens noch zu einem Drittel durch Gold, Reichskassenscheine oder kursfähiges deutsches Geld gedeckt waren und solange noch eine Pflicht der Reichsbank bestand, die von ihr ausgegebenen Noten einzulösen ²⁹⁾, hielt sich der Geldumlauf einigermaßen in Grenzen. Als dann jedoch der erste Weltkrieg den Kapitalbedarf des Reiches mehr und mehr steigerte, beschaffte das Reich sich das nötige Geld durch seine Bank. Zu Anfang bediente es sich hierzu noch nicht des primitiven und für Aussenstehende allzu durchsichtigen Mittels, die Notenpresse stärker in Gang zu setzen; hiervon machte es erst Gebrauch, als der Währungszusammenbruch ohnehin nicht mehr aufzuhalten war. Stattdessen wählte es eine seine Absichten verdeckende Lösung: Es erliess

25) § 25 Bankgesetz 1875.

26) § 26 Bankgesetz 1875.

27) § 27 Abs. 3 Bankgesetz 1875.

28) Nach der Reichsverfassung von 1871 war der Bundesrat als Vertretung der Bundesstaaten gleichzeitig Regierung des Reiches, Art. 8 Abs. 1 Reichsverfassung 1871.

29) § 4 Bankgesetz 1875.

die Notgesetze ³⁰⁾ vom 4.8.1914, in denen es die Goldeinlösungspflicht der Reichsbank aufhob ³¹⁾. Jetzt konnte die Bank und durch sie der Staat freier disponieren. Die Notensteuerpflicht fiel weg ³²⁾ und damit die indirekte Kontigentierung der Notenausgabe. Wechsel, kurzfristige Schuldtitel des Reiches und Darlehenskassenscheine konnten zur Notendeckung verwendet werden. Das Gebot der Drittelbardeckung, bisher wirksames Mittel für die Währungsstabilität, wurde aufgehoben.

Dass die Kaufkraft des Geldes durch all diese Zweckmaßnahmen vermindert wurde und die deutsche Währung mehr und mehr einer Inflation zusteuerte, ist nicht verwunderlich ³³⁾. Die papierernen Zahlungsmittel nahmen zu ³⁴⁾. Ein letzter Versuch des Reiches, den Goldvorrat zu vergrössern, indem es den Reichskriegsschatz der Reichsbank übergab und das Volk zum Opfer aller Goldmünzbestände aufrief, konnte diese Entwicklung nicht mehr aufhalten. Nach dem Ende des Krieges schliesslich brach die Währung unter dem Ansturm der Reparationsverpflichtung endgültig zusammen.

30) Es handelt sich um folgende Gesetze, die in diesem Zusammenhang interessieren:

1. Gesetz betreffend die Reichskassenscheine und die Banknoten (RGL, S. 347).
2. Gesetz betreffend Änderung des Münzgesetzes (RGL, S. 326).
3. Gesetz betreffend Änderung des Bankgesetzes (RGL, S. 327).
4. Gesetz betreffend Ergänzung der Reichsschuldenordnung (RGL, S. 325).
5. Darlehenskassengesetz (RGL, S. 340).
6. Gesetz betreffend die Feststellung eines Nachtrags zum Reichshaushalt für das Rechnungsjahr 1914 (RGL, S. 345).

31) Bereits am 31. Juli 1914 - der Zustand der dauernden Kriegsgefahr war gerade erklärt worden - hatte die Reichsbank beschlossen, die Einlösung der Noten gegen Gold mangels Deckung einzustellen.

32) Durch § 9 Bankgesetz 1875 waren alle Banknoten, die über einen bestimmten Satz - "steuerfreies Notenkontingent" - hinaus ausgegeben wurden, steuerpflichtig.

33) Lotz, Staatsfinanzwirtschaft, S. 20, bezeichnet es als ein Wunder, wenn eine Inflation ausgeblieben wäre.

34) Zum Beispiel Gesetz vom 22.3.1915, betreffend die Ausgabe von Reichskassenscheinen und Reichsbanknoten zu 10 Mark (RGL, S. 179).

Dieser Verlauf der Ereignisse hatte das Bankgesetz von 1875 als unzulänglich erwiesen. Es wurde daher mehrmals geändert, so durch das Übergangsgesetz vom 4.3.1919³⁵⁾, das die Verwaltungsorgane der Reichsbank der neuen Verfassung anglich, und durch die Novelle vom 16.12.1919, die in der Hauptsache buchungsmässige Fragen betraf³⁶⁾. Die Hauptgefahr für die Währungsstabilität, die Identität von Reichsbankverwaltung und Regierung, wurde allerdings nicht beseitigt.

Die entscheidende Änderung brachte erst das Autonomiegesetz vom 26.5.1922³⁷⁾. In seiner Begründung heisst es: "Nach Lage der Verhältnisse erscheint es geboten, der Reichsbank eine autonome Stellung einzuräumen"³⁸⁾. Dies geschah in folgender Form: Der Reichsregierung würde die Leitung der Bank entzogen; die Verwaltung der Bank stand einem Direktorium zu³⁹⁾, dessen Präsident und Mitglieder zwar noch vom Reichspräsidenten ernannt, sonst aber von der Regierung weisungsunabhängig waren⁴⁰⁾. Allerdings übte der Staat durch das Reichsbankkuratorium, ein fünfköpfiges Regierungsgremium unter Leitung des Reichskanzlers, weiterhin die Aufsicht über die Reichsbank aus⁴¹⁾. Aber auch dieser Rechtszustand sollte nur vorübergehend sein.

35) RGB1, S. 285.

36) RGB1, S. 2117.

37) RGB1 II, S. 135.

38) RT-Drucks. 1. WP 1920/22 Nr. 3863, abgedruckt bei Koch-Schacht, S. 482.

39) § 26 Autonomiegesetz.

40) § 27 Autonomiegesetz.

41) Siehe Art. 6 Nr. 5, 7 Nr. 14 und Art. 15 WRV.

b. Die unabhängige Reichsbank von 1922 bis 1939

aa. Versuche zur Stabilisierung der Währung durch Gründung neuer Notenbanken

Trotz der vielen Änderungen des Bankgesetzes von 1875 blieb der Rechtszustand unzulänglich. Immer mehr zeigte sich, daß die Grundlagen des Gesetzes den Anforderungen der neuen Zeit mit ihrer neuen Verfassung und neuen Wirtschaftsstruktur nicht mehr entsprachen.

Eine Übergangslösung zu einer wiedererstarkenden Währung bildeten die Gründung der Deutschen Rentenbank durch Verordnung vom 15.10.1923⁴²⁾ und die Ausgabe von Rentenbankscheinen. Diese lauteten auf Rentenmark und wurden gegen die alten Reichsbanknoten im Verhältnis 1:1 Billion eingetauscht.

Ein weiterer, allerdings unbedeutender Versuch, die Schwächen der Reichsbank auszugleichen, war die Schaffung der Deutschen Golddiskontbank durch Gesetz vom 19.3.1924⁴³⁾. Diese Bank hatte das Recht, bis zu einer Summe von fünf Millionen auf Pfund Sterling lautende Noten auszugeben. Zu einer Notenemission kam es dann jedoch aus zeitlichen Gründen nicht.

bb. Das Bankgesetz von 1924

Die entscheidende Änderung brachte das Bankgesetz von 1924, das auf Betreiben der Siegermächte des ersten Weltkrieges erlassen wurde. Als die Siegermächte nämlich sahen, dass der Zustand der deutschen Währung es nicht erlaubte, die Reparationssummen zu zahlen, setzte ihre Reparationskommission⁴⁴⁾ am 10.11.1923 einen Sachverständigenausschuss ein, der die Aufgabe hatte, ein Gutachten zu erstellen, wie der deutsche

42) RGB1 I, S. 963.

43) RGB1 II, S. 71.

44) So nannte sich der nach Art. 233 des Versailler Vertrages durch die Entente eingesetzte "Wiedergutmachungsausschuss", der die Reparationszahlungen festsetzen und ihre Leistung überwachen sollte. Sitz des Ausschusses war Paris. Seine Befugnisse erloschen nach Inkrafttreten des Young-Planes 1931.

Staatshaushalt ausgeglichen und durch welche Massnahmen die deutsche Währung stabilisiert werden könne. Dieses Gutachten, der sog. Dawesplan ⁴⁵⁾, der auf der Londoner Konferenz vom 16.8.1924 von allen Beteiligten einschliesslich Deutschland angenommen wurde, schlug vor, entweder eine neue Notenbank in Deutschland zu errichten oder die Reichsbank völlig umzugestalten ⁴⁶⁾. Das Organisationskomitee ⁴⁷⁾ entschied sich für die Reorganisation der Reichsbank ⁴⁸⁾. Es arbeitete einen Gesetzesentwurf aus ⁴⁹⁾, der am 29.8.1924 vom Deutschen Reichstag verabschiedet wurde ⁵⁰⁾. Durch Gesetz vom gleichen Tage ⁵¹⁾ wurden die Rentenbanknoten eingezogen und der Deutschen Rentenbank und der Deutschen Golddiskontbank das Notenprivileg entzogen. Die neuen Reichsbanknoten waren wieder einziges gesetzliches Zahlungsmittel.

Das neue Bankgesetz von 1924 vollendete die durch das Autonomiegesetz von 1922 begonnene Entwicklung. Es bestimmte in § 1:

Die Reichsbank ist eine von der Reichsregierung unabhängige Bank.

Die amtliche Begründung ⁵²⁾ führt hierzu aus:

45) Benannt nach dem Vorsitzenden des Sachverständigenausschusses General Charles Gates Dawes.

46) Vgl. Reichstagsdrucksache 2. WP 1924 Nr. 5 S. 7.

47) Ein solches war gemäss Nr. III der Anlage 1 zum Sachverständigenbericht gegründet worden. Es bestand aus dem Präsidenten der Reichsbank und einem Mitglied des Sachverständigenausschusses. Vgl. hierzu Koch-Schacht, S. 5.

48) "Im Hinblick auf die Tatsache, dass die Organisation der Reichsbank mit ihren 95 Hauptstellen und 350 Zwischenstellen nach Ansicht unseres Komitees für jede neue Notenbank nötig sei, kam unser Komitee zu dem Schlusse, dass die beste Methode zur Herbeiführung des von den Experten in Aussicht genommenen Zustandes unter möglichst geringen Eingriffen in das nationale Leben Deutschlands zum grössten Vorteil aller Beteiligten darin bestehen würde, die bestehende Bank zu reorganisieren durch Zuteilung von neuen Anteilen an die bisherigen Anteilhaber, wie in dem Plane vorgesehen, und durch weitere Kapitalausgabe". (Abgedruckt bei Koch-Schacht, S. 513).

49) RT-Drucks. 2. WP 1924 Nr. 448.

50) RGBI II, S. 235.

51) RGBI II, S. 252.

52) RT-Drucks. 2. WP 1924 Nr. 448.

"Die Unabhängigkeit der Reichsbankleitung von der Einflussnahme der Regierung war bereits gewissem Umfang durch das Autonomiegesetz ... festgelegt worden. Der Entwurf spricht im § 1 erneut die Unabhängigkeit der Reichsbank aus".

Eine weitere Begründung der Unabhängigkeit wurde nicht gegeben.

Die verwaltungsmässige Unabhängigkeit der Reichsbank forderte eine Neuregelung des Kontaktes zur Reichsregierung. Da das staatliche Aufsichtsorgan, das Reichsbankkuratorium ⁵³⁾, weggefallen war, bestimmte § 20 Abs. 3 Bankgesetz 1924, dass das Reichsbankdirektorium verpflichtet sei, der Reichsregierung über währungs- und finanzpolitische Angelegenheiten Bericht zu erstatten. Hierdurch wurden der Regierung die für ihre eigenen Entscheidungen notwendigen Kenntnisse der währungs- und finanzpolitischen Vorgänge und sonstige Informationen vermittelt ⁵⁴⁾. Eine staatliche Aufsicht im Sinne eines Währungs- oder Anordnungsrechtes wurde damit nicht geschaffen.

Eine geringfügige Einschränkung der Unabhängigkeit der Reichsbank könnte darin gesehen werden, dass dem Reichspräsidenten das Recht zustand, die Unterschrift unter die Bestellungsurkunde des Reichsbankpräsidenten zu verweigern ⁵⁵⁾. Dieses Recht hatte in der Praxis jedoch wenig Bedeutung; denn wenn der Reichspräsident nach der erneuten Wahl eines Reichsbankpräsidenten wiederum die Unterschrift verweigerte, konnte der bei einem dritten Wahlgang nochmals Gewählte ohne seine Unterschrift zum Reichsbankpräsidenten bestellt werden.

Einen grösseren Einfluss auf die Besetzung der Verwaltungsorgane der Bank hatte der Generalrat, der aus sieben deut-

53) § 25 Bankgesetz 1875.

54) Koch-Schacht, S. 134.

55) § 6 Abs. 5 Bankgesetz 1924.

schen und sieben ausländischen ⁵⁶⁾ Mitgliedern bestand ⁵⁷⁾. Er war neben der Versammlung der Anteilseigner Organ der Bank, über das die Siegermächte ihren Einfluss auf die deutsche Notenbankpolitik ausübten. Durch ihn wurden die Reparationsleistungen an die Siegermächte überwacht. Der Generalrat wählte den Reichsbankpräsidenten ⁵⁸⁾ und gab seine Zustimmung zur Ernennung der Direktoriumsmitglieder ⁵⁹⁾. Einen Einfluss auf die Geschäftsführung der Bank und die Währungspolitik hatte allerdings auch der Generalrat nicht ⁶⁰⁾.

Man könnte noch daran denken, dass der Staat in seiner privatrechtlichen Eigenschaft als Anteilseigner am Grundkapital der Reichsbank einen Einfluss auf die Reichsbank hätte ausüben können. Der Generalversammlung, dem Organ der Anteilseigner, standen jedoch nur Rechte zu, die sich auf die Geschäftsführung der Bank bezogen. In die Währungs- und Finanzpolitik der Bank konnten sie hingegen nicht eingreifen ⁶¹⁾. Ausserdem waren grössere Stimmkonzentrationen bei den Abstimmungen verboten ⁶²⁾.

Damit waren - nach den Erfahrungen des ersten Weltkrieges und der Jahre danach - die Grundlagen für eine Stabilität der Währung geschaffen, soweit sie durch die Organisation des Bankwesens überhaupt geschaffen werden konnten. Dass sich das Konjunkturbild dennoch änderte und es zu jener Deflationskatastrophe Ende der zwanziger und Anfang der dreissiger Jahre kam, lag zum Teil an der angespannten Lage der gesamten Weltwirtschaft, zum Teil daran, dass die Einsicht in die wirt-

56) Nämlich je einem britischen, französischen, italienischen, belgischen, amerikanischen (Vereinigte Staaten), holländischen und schweizerischen Mitglied.

57) § 14 Bankgesetz 1924.

58) § 6 Abs. 4 Bankgesetz 1924.

59) § 6 Abs. 5 Bankgesetz 1924.

60) Koch-Schacht, S. 32.

61) § 12 Bankgesetz 1924.

62) § 11 Abs. 2 Bankgesetz 1924.

schaftlichen Notwendigkeiten damals noch unzureichend war ⁶³⁾.

Insofern hatte sich die Unabhängigkeit der Reichsbank von der Reichsregierung jedoch bewährt, als die Hingabe von Krediten an den Staat auf jeweils drei Monate und bis zu einer Höhe von 100 Millionen Reichsmark beschränkt war ⁶⁴⁾ und als die in Umlauf befindlichen Banknoten zu 40 % durch Gold und Devisen ⁶⁵⁾ gedeckt sein mussten. Damit waren die grössten Gefahren für einen Währungsverfall vorerst gebannt.

cc. Die Reichsbank von 1933 bis 1939

Die für die Währungsstabilität so förderliche Entwicklung unseres Notenbankwesens sollte jedoch schon bald ein Ende finden. Durch die Bankgesetznovelle vom 27.10.1933 ⁶⁶⁾ wurde der Generalrat aufgelöst. Seine Befugnisse bei der Ernennung des Bankpräsidenten und der Direktoriumsmitglieder gingen auf den Reichspräsidenten über. Das bedeutete, nachdem das Ermächtigungsgesetz vom 24.3.1933 ⁶⁷⁾ Hitler zum faktischen Alleinbeherrscher Deutschlands gemacht hatte, dass eine seiner Macht unterstehende Person ein nur formell selbständiges Recht besass, und dass Hitler sich dieses Recht nach seiner Willkür jederzeit selbst zueignen konnte. Das geschah auch bald: nämlich durch das "Gesetz zur Neuregelung der Verhältnisse der Reichsbank ..." vom 10.2.1937 ⁶⁸⁾, wo bestimmt ist:

Die Bank wird verwaltet durch das Reichsbankdirektorium, das dem Führer und Reichskanzler unmittelbar untersteht.

63) Petzsch, aaO.

64) § 25 Abs. 2 Bankgesetz 1924.

65) § 28 Bankgesetz 1924. Devisen sind von fremder Währung abhängige Deckungsmittel, deren jederzeitige Umwandlung in Gold gesichert ist, oder Forderungen des unbaren Zahlungsverkehrs in ausländischer Währung auf das Ausland.

66) RGB1 II, S. 827.

67) RGB1 I, S. 141.

68) RGB1 II, S. 47.

Damit war § 1 des Bankgesetzes von 1924 - wie dann endgültig im Gesetz über die Deutsche Reichsbank vom 15.6.1939 ⁶⁹⁾ bestätigt wurde - gegenstandslos geworden.

c. Die Reichsbank im zweiten Weltkrieg

§ 1 Abs. 1 dieses Gesetzes vom 15.6.1939 lautet:

Die Deutsche Reichsbank ist dem Führer und Reichskanzler unmittelbar unterstellt.

Und in § 3 Abs. 1 des Gesetzes heisst es:

Die Deutsche Reichsbank wird nach den Weisungen und unter der Aufsicht des Führers und Reichskanzlers von dem Präsidenten der Deutschen Reichsbank und den übrigen Mitgliedern des Reichsbankdirektoriums geleitet und verwaltet.

Völlig konsequent bestimmt dann § 4 des Gesetzes:

Der Führer und Reichskanzler ernennt den Präsidenten der Deutschen Reichsbank und die übrigen Mitglieder des Reichsbankdirektoriums. Er bestimmt die Dauer ihres Amtes. ...

Der Führer und Reichskanzler kann den Präsidenten der Deutschen Reichsbank und die übrigen Mitglieder des Reichsbankdirektoriums jederzeit unter Wahrung der vertraglichen Ansprüche abberufen.

Faktisch hatte jene Entwicklung, die in diesem Gesetz zum Abschluss kam, bereits früher begonnen: Schon lange vor 1939 zog der Staat seine Notenbank - wie bereits im 1. Weltkrieg - zur Deckung eines übermässigen Kapitalbedarfs heran. So re-diskontierte die Reichsbank seit 1933 unbegrenzt sogenannte Arbeitsbeschaffungswchsel. Da sie ein Entgelt für öffentliche Aufträge darstellten und durch regelmässige Prolongation ⁷⁰⁾ eine Laufzeit von mehreren Jahren hatten, wirkten sie sich wie langjährige Staatskredite aus. Die Kriegsausrüstung wurde ebenfalls durch mittelbare Staatskredite finanziert, und zwar in Form verschiedener Sonderwechsel, von

69) RGB1 I, S. 1015.

70) von Spindler, Becker, Starke, S. 11.

denen die bekanntesten die "Mefo"-Wechsel ⁷¹⁾ waren. Der einzige Unterschied zu der Entwicklung im ersten Weltkrieg bestand darin, dass der Staat direkte Anleihen bei der Notenbank vermied. Umso gravierender war jedoch die mittelbare Kapitalaufnahme: Hatte die Reichsbank 1932 noch einen Bestand an Wechseln, Schecks und Reichsschatzwechseln von etwa 3 Milliarden Reichsmark, so hatte er sich bis 1939 auf 7 Milliarden Reichsmark erhöht. Durch das Gesetz von 1939 wurde es schliesslich dem Reichskanzler überlassen, die Höhe der Betriebskredite an das Reich festzulegen ⁷²⁾. Ausserdem konnte die Reichsbank kurzfristige Reichsschatzanweisungen und Reichswechsel unbeschränkt ankaufen. Die umlaufenden Banknoten brauchten nicht mehr durch Gold oder goldwerte Papiere gedeckt zu sein, sondern hierzu reichten auch kurzfristige Forderungen jeder Art aus ⁷³⁾. Der Wert des Geldes nahm immer mehr ab. Dass die Preise nicht - wie 1923 - Rekordhöhen erreichten, lag an der kriegsbedingten Gebrauchsgüterkontingentierung und an den staatlich oktroyierten Festpreisen. Es kam lediglich zu einer "zurückgestauten Inflation" ⁷⁴⁾.

Durch Aufhebung der Unabhängigkeit der Notenbank hatte der Staat zum zweiten Mal die Deutsche Währung völlig zerrüttet ⁷⁵⁾. Das Ende dieser Entwicklung war die Währungsreform vom 21. 6.1948.

71) Mefo-Wechsel wurden im Rahmen der Arbeitsbeschaffung zur Vorfinanzierung öffentlicher, in der Hauptsache kriegswichtiger Aufträge von den Lieferanten auf die nur zu diesem Zwecke errichtete "Metallurgische Forschungsgesellschaft m.b.H." in Berlin gezogen. Vgl. den ähnlichen Vorgang in Portugal, als 1844 die "Gesellschaft des nationalen Vertrauens" errichtet wurde, um die gesetzlichen Kreditgrenzen für den Staat zu sprengen und dem Staat erhebliche Mittel zur Verfügung zu stellen (Achterberg, ZKW 60, S. 446).

72) § 16 Bankgesetz 1939.

73) § 21 Bankgesetz 1939. Auch hierin sind die Parallelen zur Zeit vor 1923 unverkennbar.

74) Das heisst einer Inflation, die künstlich gestoppt wurde (Preis- und Lohnstop).

75) Fischer, ZKW 49, S. 441.

3. Das westdeutsche Zentralbanksystem nach 1948

a. Die Besatzungsmächte als Initiatoren

Im Gegensatz zum Organisationsausschuss des Dawes-Komitees entschlossen sich nach dem zweiten Weltkrieg die Besatzungsmächte, die Reichsbank aufzulösen. Ausschlaggebend für ihren Entschluss war weniger die Überzeugung, dass sich die Organisation der Reichsbank nicht bewährt habe, als vielmehr die Tatsache, dass die Alliierten eine neue Machtkonzentration in Deutschland durch eine Dezentralisation auf allen Gebieten der Wirtschaft einschliesslich des Notenbankwesens vermeiden wollten ⁷⁶⁾. De facto wurde die Reichsbank schon bald nach der Kapitulation aufgelöst, de iure war die Liquidation erst 1961 abgeschlossen ⁷⁷⁾.

b. Die Landeszentralbanken

Zur Verwirklichung jener Dezentralisationsbestrebungen wurden in jedem Land der westdeutschen Besatzungszonen rechtlich selbständige Landeszentralbanken gegründet ⁷⁸⁾. Als erste erliessen die Länder der amerikanischen, danach die der französischen Besatzungszone auf Anweisung der Militärregierungen ⁷⁹⁾ diesbezügliche Landesgesetze. In der britischen Zone wurden die Landeszentralbanken unmittelbar durch eine Verordnung der Militärregierung geschaffen ⁸⁰⁾. Auch Berlin

76) Vgl. Ziffer III B 12 des Potsdamer Abkommens; Mitteilung über die Dreimächtekonferenz von Berlin vom 2.8.1945, Amtsblatt des Kontrollrates Ergänzungsblatt Nr. 1, S. 13 ff; Settel, S. 58 ff. Vgl. weiter Abschnitt V Ziffer 12 der Proklamation Nr. 2, betreffend die zusätzlich an Deutschland gestellten Forderungen, veröffentlicht im Amtsblatt des Kontrollrates 1945, S. 8 ff.

77) Gesetz vom 2.8.1961, BGBI I, S. 1165.

78) Die Entwicklung in der sowjetischen Besatzungszone wird hier ausgeklammert; im rechtsvergleichenden Teil wird auf sie zurückzukommen sein.

79) Verordnung Nr. 78 der französischen Militärregierung vom 18.2.1947, Verordnungsblatt von Rheinland-Pfalz, S. 81.

80) Verordnung Nr. 132 der britischen Militärregierung vom 14.2.1948, Verordnungsblatt der britischen Zone, S. 86.

errichtete eine "Berliner Zentralbank" ⁸¹⁾, die später nicht wie die übrigen Landeszentralbanken der Bank deutscher Länder unterstand. Eine endgültige Regelung der Rechtsverhältnisse der Landeszentralbanken trat am 15.4.1949 in Kraft ⁸²⁾.

c. Die Bank deutscher Länder

Der Gedanke, Landeszentralbanken zu gründen, ging auf das amerikanische Federal-Reserve-Systeme zurück ⁸³⁾. Dieses kennt keine bankmässige Spitze, sondern nur den Board of Governors - eine paritätisch besetzte Willensbildungszentrale ohne Ausführungsbefugnis ⁸⁴⁾. Nach diesem Vorbild wäre die Schaffung der Bank deutscher Länder nicht erforderlich gewesen. Auch die technischen Vorgänge der Währungsumstellung hätten keine zentrale Bank erfordert. Es ist daher erstaunlich, dass die Besatzungsmächte dennoch übereinkamen - "um im allgemeinen Interesse die bestmögliche Verwendung der Geldmittel im Tätigkeitsbereich der angeschlossenen Landeszentralbanken herbeizuführen, die Währung sowie das Geld- und Kreditsystem zu festigen und die Geschäftstätigkeit der

81) Verordnung der alliierten westlichen Kommandantur, Verordnungsblatt I, S. 88.

82) An diesem Tage traten in Kraft:

1. das Gesetz Nr. 66 der amerikanischen Militärregierung, Amtsblatt am.Mil.Reg., Ausgabe M, S. 34
 2. die Verordnung der britischen Militärregierung Nr. 132, Verordnungsblatt brit.Zone, S. 86, geändert in Verordnungsblatt brit. Zone 1949, S. 140
 3. die Verordnung der französischen Militärregierung Nr. 209, Journal Officiel 1949 Nr. 258/9, S. 1938.
- Die Gesetze wurden neu gefasst und geändert durch Gesetz Nr. 21 der Alliierten Hohen Kommission vom 16.2.1950, Amtsblatt der AHK Nr. 11, S. 118, durch das Gesetz vom 3.11.1952, BGBl I, S. 729, und durch das Gesetz vom 7.9. 1953, BGBl I, S. 1319.

83) Mit dem Unterschied, dass beim Federal-Reserve-System die Initiative vom Bund ausgeht, bei den Landeszentralbanken von den Ländern. Vgl. Höpker-Aschoff, VW 1950, Nr. 33, S. 9.

84) Deutsches Industrieinstitut, aaO., S. 8. Alle Ausführungsbefugnisse liegen bei den rechtlich selbständigen Federal-Reserve-Banken der einzelnen Bundesstaaten.

angeschlossenen Landeszentralbanken in Übereinstimmung zu bringen" ⁸⁵⁾ -, die Bank deutscher Länder als oberste Notenbank zu errichten ⁸⁶⁾. Das geschah durch gleichlautende Gesetze der drei Westzonenmilitärregierungen ⁸⁷⁾.

Die Bank deutscher Länder hatte keinerlei Zweigniederlassungen, wie sie die heutigen Landeszentralbanken im Verhältnis zur Deutschen Bundesbank darstellen. Die Spitze der Bank bildete der Zentralbankrat. Er bestand aus den Präsidenten der Landeszentralbanken, dem Präsidenten des Direktoriums der Bank deutscher Länder und einem von diesen gewählten Präsidenten. Die allgemeine Geschäftspolitik, die von ihm bestimmt wurde, führte das Direktorium aus. Der Präsident und die Mitglieder dieses Direktoriums wurden vom Zentralbankrat gewählt. Es fehlte also jeder fremde Einfluss auf die personale Zusammensetzung der Bank deutscher Länder.

Aber auch in finanz- und währungspolitischen Fragen war die Bank deutscher Länder völlig unabhängig. Nach Art. I Ziffer 3 des Gesetzes über die Bank deutscher Länder war sie den Anweisungen politischer Körperschaften oder öffentlicher Stellen mit Ausnahme von Gerichtsbehörden nicht unterworfen.

85) Präambel zum Gesetz über die Bank deutscher Länder, vgl. Fussnote 87.

86) Der Name Bank deutscher Länder trägt, denn die Bank deutscher Länder war ursprünglich keine Bank der Länder, also kein Pendant der Landeszentralbanken auf Bundesebene, sondern eine Bankspitze der Landeszentralbanken, die lediglich einheitliche Noten ausgeben und die Währungspolitik der Landeszentralbanken koordinieren sollte (Höpker-Aschoff, VW 1950, Nr. 33, S. 9). Später ging die Entwicklung immer mehr in Richtung auf eine "Bundesbank".

87) Am 1.3.1948 trat in der sogenannten Bi-Zone das Gesetz über die Bank deutscher Länder in Kraft, WiGBI 1948 Beilage 3, das durch VO der Fr.Mil.Reg. Nr. 203 im Journal Officiel 1948, Nr. 250/6, S. 1912, durch das Gesetz der am.Mil.Reg.Nr. 60 im Amtsblatt Ausgabe L, S. 1 und durch VO der br. Mil.Reg. Nr. 129 im Amtsblatt 1948, Nr. 27, S. 91 auf die französische Zone ausgedehnt wurde.

Lediglich der Zentralbankrat unterlag nach Art. II Ziffer 6 und 7 des Gesetzes den von der Alliierten Bankkommission erlassenen Anordnungen und hatte dieser auf Verlangen Berichte und Auskünfte zu geben. Aber selbst diese Abhängigkeit war keine Abhängigkeit deutschen Stellen gegenüber (diese allein interessiert im Rahmen der vorliegenden Arbeit), sondern stellte lediglich eine alliierte Aufsicht ähnlich den Funktionen des Generalrates nach dem Bankgesetz von 1924 dar. Auch diese Abhängigkeit von alliierter Aufsicht beseitigte schliesslich das - aufgrund der Ziffer 7 c des revidierten Besatzungsstatuts ⁸⁸⁾ und der daraufhin erfolgten Ermächtigung vom 26.5.1951 ⁸⁹⁾ vom Deutschen Bundestag beschlossene - Übergangsgesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung der Bank deutscher Länder vom 10.8.1951 ⁹⁰⁾, durch das Art. II des Gesetzes über die Bank deutscher Länder geändert wurde: Die Bank deutscher Länder war nunmehr verpflichtet, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu beachten und im Rahmen ihrer Aufgaben zu unterstützen ⁹¹⁾; der Bundesfinanzminister und der Bundeswirtschaftsminister waren berechtigt, an den Sitzungen des Zentralbankrates als Vertreter der Bundesregierung teilzunehmen ⁹²⁾; sie hatten das Recht, die Aussetzung einer Beschlussfassung des Zentralbankrates zu verlangen ⁹³⁾; schliesslich hatte die Bank deutscher Länder der Bundesregierung auf Verlangen Berichte und Auskünfte zu geben ⁹⁴⁾.

Ein Weisungs-, Eingriffs- oder Zwangsrecht stand der Bundesregierung aber nicht zu; die Unabhängigkeit der Bank deutscher Länder war durch das Übergangsgesetz nicht tangiert worden ⁹⁵⁾.

88) Verordnungsblatt für die britische Zone 1949, S. 400.

89) Amtsblatt der AHK, S. 1521.

90) BGBI I, S. 509.

91) Art. II Ziffer 6 a.

92) Art. II Ziffer 6 b.

93) Art. II Ziffer 6 c.

94) Art. II Ziffer 7.

95) Vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 6.10.1955, abgedruckt in NJW 56, S. 275.

Im Gegenteil war die Notenbank jetzt noch unabhängiger als nach dem Bankgesetz von 1924; denn ein Einfluss der Regierung auf die personelle Zusammensetzung von Zentralbankrat und Direktorium bestand nun nicht mehr.

Aufbau und Organisation der Bank deutscher Länder haben sich bewährt. Sie wurden Vorbild für die heutige Bundesbank. Zwar ist nicht zu verkennen, dass das Gesetz über die Deutsche Bundesbank in wichtigen Punkten von dem Gesetz über die Bank deutscher Länder abweicht. Bei der Frage der Unabhängigkeit haben sich jedoch wenig Änderungen ergeben. Auf sie wird später noch einzugehen sein.

II. Der heutige Rechtszustand in Deutschland

1. Begriff der Unabhängigkeit

Wie uns der geschichtliche Überblick gezeigt hat, war die Notenbank in den Jahren von 1922 bis 1939 und von 1951 an unabhängig. Selbst die voranstehenden knappen Ausführungen haben jedoch auch erwiesen, dass unter Unabhängigkeit nicht immer dasselbe zu verstehen ist: So kannte das Autonomiegesetz von 1922 noch eine staatliche Aufsicht über die Reichsbank. Nach dem Autonomiegesetz von 1924 spielte der Generalrat eine bedeutende Rolle bei der personellen Besetzung der Bank. Die Reichsbank nach 1933 war in ihrer Bankpolitik vom Staat zwar formal unabhängig; dies hinderte jedoch nicht, dass der Staat der Bank die Ausweitung der Kreditgewährung an ihn abzwang. Nach 1951 bestand hingegen weder in personeller noch in sachlicher Hinsicht eine Einflussmöglichkeit des Staates gegenüber der Bank deutscher Länder.

Aus diesen Beispielen geht hervor, dass trotz grundsätzlicher Unabhängigkeit der Notenbank auf zwei Wegen von aussen deren Politik beeinflusst werden kann: einmal durch die Besetzung ihrer Organe und zum anderen durch direkte Eingriffe in ihre Politik. Soweit der äussere Einfluss reicht, fehlt es dann an der Unabhängigkeit, die sich nurmehr in der einflussfreien Zone entfalten kann. Wir werden jetzt zu untersuchen haben, inwieweit der äussere Einfluss gehen darf, ohne dass die Unabhängigkeit der Notenbank aufgehoben wird. Zu diesem Zweck unterscheiden wir zwei Formen der Unabhängigkeit: die personelle und die materielle.

a. Die personelle Unabhängigkeit

Mit der personellen Unabhängigkeit soll erreicht werden, dass die Willensbildungsorgane der Notenbank nicht schon durch die Auswahl ihrer Mitglieder auf eine bestimmte Bankpolitik festgelegt sind ⁹⁶⁾. So könnte zum Beispiel ein Einfluss der Regierung bei der Besetzung der währungspolitischen Verwaltungsspitze der Bank dazu führen, dass nur noch Personen bestellt werden, welche die Gewähr bieten, dass die allgemeine Wirtschaftspolitik der Regierung nicht durch konträre bankpolitische Massnahmen durchkreuzt wird ⁹⁷⁾. Andererseits könnte eine zu grosse Einflussnahme der Länder auf die Zusammensetzung der Verwaltungsspitze dazu führen, dass regionale Währungsbelange übermässig in den Vordergrund gestellt werden, was im Hinblick auf den Währungsausgleich zwischen dem Bund und fremden Staaten zu unerträglichen Zuständen führen könnte ⁹⁸⁾. Historisch zeigen die Schaffung des Generalrates durch das Bankgesetz von 1924 und der (ursprüngliche) Vorbehalt eines Einflusses der Militärregierungen auf die Besetzung der leitenden Stellen der Bank deutscher Länder, dass sich davon ausgehen lässt, es bedeute die personelle Abhängigkeit auch eine Beeinflussung der Bankpolitik. Personelle Abhängigkeit zieht daher leicht materielle Abhängigkeit nach sich; personelle Unabhängigkeit hingegen gewährleistet grundsätzlich weitgehend materielle Unabhängigkeit.

96) So wird eine personelle Unabhängigkeit gefordert von: Erhard, 163. Bundesratssitzung, BT-Drucks. 2. WP Nr. 2781 S. 74 ff.; Henckel, WM IV B Sonderbeilage 7/1956, S. 10; Jantzen, Welt vom 28.12.1956; Koester, Sparkasse 1957, S. 281; Schmidt, ZKW 1957, S. 597; Schubert, BB 1957, S. 830; Seuffert, 175. Bundestagssitzung; von Spindler, ZKW 1957, S. 167; Wagenhöfer, BB. Presse Nr. 126/1957, S. 4; Wilbert, ZKW 1955, S. 147.

97) Trautmann, VW 1957, S. 1612; Privates Bankgewerbe, FAZ vom 16.3.1957.

98) Vgl. Seuffert, 175. Bundestagssitzung, und die Erklärung Blessings zur Aufwertung der Deutschen Mark 1961, abgedruckt in ZKW 1961, S. 238.

Bei der personellen Unabhängigkeit sind Grade verschiedener Intensität denkbar. Der Idealfall ist eine völlige Unabhängigkeit, bei der die Organe der Notenbank ihre Mitglieder selbst bestellen - so geschah es bei der Bank deutscher Länder nach 1951. Der Fall geringster Unabhängigkeit hingegen ist bei einem blossen Anhörungsrecht der Bank gegeben, während Vorschlag und Bestellung der Mitglieder Stellen ausserhalb der Bank vorbehalten sind - so ist heute die Regelung bei der Deutschen Bundesbank. Dazwischen liegt ein weites Feld von Variationsmöglichkeiten in der Kompetenzverteilung zwischen Staat und Bank.

In diesem Zusammenhang ist noch zu beachten, dass den grössten Einfluss diejenige Stelle besitzt, der das Vorschlagsrecht zukommt - es sei denn, diesem Recht stehe ein materielles Prüfungsrecht der endgültig ernennenden Instanz gegenüber. Nur wenn die ernennende Instanz befugt ist, die Ernennung der vorgeschlagenen Person zu verweigern, bedeutet der Vorschlag einer Person nicht zugleich auch ihre Bestellung. Aber selbst wenn ein materielles Prüfungsrecht besteht, dem Ernennungsrecht also ein eigenes Gewicht zuzusprechen ist, darf nicht übersehen werden, dass der Inhaber des Vorschlagsrechtes ein stärkeres Maß an Einfluss auf die Stellenbesetzung hat; denn er vermag seine Vorschläge auf solche Personen zu beschränken, deren späterer Unterstützung seiner Politik er sicher sein kann. Von echter personeller Unabhängigkeit kann daher nur in den Fällen gesprochen werden, in denen das Vorschlagsrecht bei der Notenbank selbst liegt.

b. Die materielle Unabhängigkeit

In bezug auf die materielle Unabhängigkeit heisst es in den Materialien zum Bundesbankgesetz: "Unter Unabhängigkeit wird verstanden, dass die Bank für ihre währungspolitischen Entscheidungen nicht der parlamentarischen Kontrolle unterliegt, nicht an Weisungen der Bundesregierung gebunden ist und nicht unter Einfluss potentieller Interessen einer für die Sicherheit unserer manipulierten Währung gefährlichen Ausdehnung des Geldvolumens gerät" 99).

99) Scharnbergbericht, Seite 5.

Dieser Auszug aus dem Scharnbergbericht ist in Deutschland die Grundlage fast aller Diskussionen um die Unabhängigkeit der Notenbank geworden, und zwar einmal der Unabhängigkeit von den drei Staatsgewalten ¹⁰⁰⁾, also der Legislative, Exekutive und Jurisdiktion, zum anderen der Unabhängigkeit von sogenannten "pressure groups".

Eine vollständige Unabhängigkeit vom Staat bestünde darin, dass keine der drei Staatsgewalten ein Entscheidungs- oder Mitspracherecht bei der Erfüllung der Aufgaben der Notenbank hätte. Dem entspräche eine völlige Freiheit der Notenbank, den Funktionen der Staatsgewalt entgegenzuarbeiten oder sie zu unterstützen. Dass eine so weitgehende Unabhängigkeit nicht verwirklicht werden kann, ist offensichtlich: Kein Teil des Staates kann sich vom anderen völlig isolieren. Selbst die Religionsgemeinschaften, die als einzige öffentlich-rechtliche Körperschaften Aufgaben erfüllen, die nicht vom Staate abgeleitet sind, sondern ihnen originär zustehen ¹⁰¹⁾, stellen hier keine Ausnahme dar. Sie werden durch den Staat zu Rechtspersonen ernannt und müssen sich im Rahmen der verfassungsmässigen Ordnung halten, ohne freilich in ihrer Betätigung vom Staat kontrolliert zu werden. Alle sonstigen selbständigen Träger von Staatsgewalt haben staatliche Aufgaben wahrzunehmen, durch die sie von vornherein eng mit dem Staate verbunden sind. Man denke etwa an die Gemeinden, welche das Zusammenleben der Bürger auf der untersten Verwaltungsstufe regeln und damit die Voraussetzungen für das Leben in einem Gesamtstaat schaffen, oder an die Universitäten, welche einen Teil der Lehr- und Ausbildungsverpflichtungen des Staates erfüllen und infolgedessen der Aufsicht des Staates unterstehen ¹⁰²⁾.

100) Über die Frage der Unabhängigkeit von den beiden anderen Komponenten des Staates, Staatsvolk und Staatsgebiet, zu diskutieren, ist müssig; denn eine völlige Unabhängigkeit ist hier nicht denkbar. Ausserdem sind aus dieser Richtung keine Gefahren ersichtlich. Vgl. auch Bernauer, S. 46/47.

101) Hamann, Kommentar, Anm. B 1 zu Art. 140.

102) Zur Aufsicht über die Universitäten vgl. Thieme, S. 96.

Auch die Erfüllung der Aufgaben der Notenbank berührt eng die sonstigen Staatsaufgaben, zum Beispiel die Finanz- und Wirtschaftsverwaltung, so dass eine Koordinierung unbedingt erforderlich ist ¹⁰³⁾. Die Frage der Unabhängigkeit stellt sich also nicht in dem Sinne einer absoluten Freiheit vom Staat, sondern sie zielt auf eine Abwägung der Intensität des staatlichen Einflusses ab. Das schliesst jedoch nicht aus, dass eine völlige Unabhängigkeit von wenigstens einer der drei Staatsgewalten denkbar wäre; denn die Koordinierung könnte durch eine der verbleibenden erfolgen.

aa. Unabhängigkeit von der rechtsprechenden Gewalt

Die Frage nach der Unabhängigkeit von der rechtsprechenden Gewalt wird in der Literatur im allgemeinen nicht erörtert, obwohl sie gestellt werden kann und muss. Betrachten wir hierzu ein Beispiel: Die Notenbank könnte durch Anwendung ihrer währungspolitischen Mittel die wirtschaftlichen Dispositionen eines Privatmannes oder eines privaten Unternehmers durchkreuzen und dem Betreffenden Schaden zufügen. Ist die Notenbank von der rechtsprechenden Gewalt völlig unabhängig, so steht dem Betroffenen kein Rechtsweg zur Verfügung. Es handelte sich dann bei den Akten der Notenbank um Regierungsakte ¹⁰⁴⁾ oder um Verwaltungsakte, die ausnahmsweise nicht gerichtlich nachprüfbar sind ¹⁰⁵⁾.

Eine immerhin beschränkte gerichtliche Kontrolle wäre möglich, wenn es sich bei den Akten der Notenbank um Rechtsnormen handelte.

103) Fischer, ZKW 1949, S. 441.

104) a.A. Bernauer, S. 47, der eine Unabhängigkeit von der rechtsprechenden Gewalt für grundsätzlich indiskutabel hält. Er übersieht, dass gerade durch die Koordinierung der Notenbankpolitik, mit der der Regierung eine materielle Einheitlichkeit zwischen den Funktionen beider Staatsstellen geschaffen wird, die es nahe legt, deren Akte juristisch gleich zu qualifizieren.

105) Hans Schneider, Gerichtsfreie Hoheitsakte, S. 47 ff.; Scheuner in Festgabe für Smend, S. 253; Loening, DVBl 1951 S. 70.

Bedeutungslos wird die Frage nach der Unabhängigkeit von der rechtsprechenden Gewalt, wenn es sich nicht um währungspolitische Grundsatzanordnungen auf dem Gebiet der Geldschöpfung, der Diskont-, Kredit-, Offenmarkt-, Mindestreserven- und Einlagenpolitik oder um statistische Erhebungen handelt ¹⁰⁶⁾, sondern um den privatrechtlichen Verkehr mit den Geschäftsbanken. In diesem Bereich gelten selbstverständlich nur die allgemeinen Regeln des Privatrechts, rechtliches Handeln auf diesem Gebiet kann ohne weiteres von den ordentlichen Gerichten nachgeprüft werden.

bb. Unabhängigkeit von der gesetzgebenden Gewalt

In zwei Richtungen kann die Notenbank gegenüber der gesetzgebenden Gewalt unabhängig sein: zum einen gegenüber dem Parlament als Gesetzgeber und zum anderen gegenüber dem Parlament als Kontrollorgan.

Eine völlige Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament als Gesetzgeber kann es nicht geben. Denn der Notenbank müssen ihre Aufgaben durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes übertragen werden ¹⁰⁷⁾. Auch muss der Gesetzgeber die Organisation, den Aufgabenkreis und die währungspolitischen Befugnisse der Notenbank festlegen. Selbst eine autonome Notenbank besitzt keine so weitgehende Organisationsgewalt, dass sie insoweit eigene Regelungen treffen könnte. Andererseits sind derartige Regelungen wiederum zu differenzieren, als dass sie dem Verfassungsgeber überlassen bleiben könnten. Unabhängigkeit vom Gesetzgeber kann demnach nur bedeuten, dass dem Parlament nach Erlass des Notenbankgesetzes kein Änderungsrecht mehr zusteht, dass es also beispielsweise nicht durch Änderung der Vorschriften über die währungspolitischen Befugnisse in die Währungspolitik eingreifen oder solche Gesetze beschliessen darf, welche die Währungspolitik der Bank beeinflussen könnten.

106) von Spindler, Becker, Starke, S. 120.

107) Forsthoff, Lehrbuch, S. 442.

Zur Unabhängigkeit gehört weiter die Freiheit von parlamentarischer Kontrolle. Das Parlament darf also kein dem Missbrauchsvotum ähnliches Recht haben, durch Absetzung der verantwortlichen Personen die Währungspolitik der Bank zu beeinflussen.

cc. Unabhängigkeit von der Exekutive

Wichtiger als die bisher behandelte Unabhängigkeit von Rechtsprechung und Gesetzgebung ist die Unabhängigkeit der Notenbank von der Verwaltung, speziell von der Regierung ¹⁰⁸⁾. Diese Unabhängigkeit ist in vollem Umfang verwirklicht, wenn die Notenbank berechtigt ist, ihre Währungspolitik ohne Rücksicht auf die allgemeine Wirtschaftspolitik der Regierung zu betreiben, und auch an keinerlei Weisungen der Regierung oder des Bundeskanzlers gebunden ist. Hinzukommen muss, dass die Notenbank der Regierung gegenüber auch nicht auskunfts- und mitteilungspflichtig ist, und dass der Regierung auf keinem der Notenbank zur Regelung vorbehaltenen Gebiet ein Zustimmungs- oder sonstiges Mitwirkungsrecht zusteht.

Von Unabhängigkeit kann allerdings auch dann noch gesprochen werden, wenn nur das Weisungsrecht der Regierung gegenüber der Notenbank fehlt, jedoch die Notenbank verpflichtet ist, ihre Währungspolitik mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Regierung zu koordinieren, zumindest wenn es keine Sanktion bei fehlender Koordination gibt. Hier zeigt sich die Unabhängigkeit darin, dass sie im Einzelfall frei und uneinflusst, d.h. eventuell auch gegen die Regierung entscheiden kann, selbst wenn sie sich in der generellen Ausrichtung ihrer Entscheidungen an ein Leitbild halten muss ¹⁰⁹⁾.

108) Regierung kann hier anstelle von Verwaltung gesetzt werden. Beide sind Teile der Exekutive. Dabei versteht man unter Regierung die leitende Spitze, das Regierungskollegium, unter Verwaltung den organisatorischen Unterbau, den Staatsapparat. Der Unterbau interessiert im vorliegenden Zusammenhang nicht. Die Untersuchungen können daher auf das Verhältnis Notenbank-Regierung beschränkt werden. Vgl. auch Bernauer, S. 47.

109) Vgl. hierzu die Dissertation von Bernauer, die ausschliesslich diesem Problem gewidmet ist.

Was für das Verhältnis Notenbank-Regierung gilt, lässt sich entsprechend auch für das Verhältnis Notenbank-Bundesrat und damit Notenbank-Landesregierungen sagen. Auch hier bedeutet Unabhängigkeit in erster Linie Weisungsfreiheit. Die Frage der Koordinierung tritt von vornherein weniger in Erscheinung ¹¹⁰⁾.

Bei den herkömmlichen Untersuchungen zu Fragen der Unabhängigkeit der Notenbank wird neben der Unabhängigkeit vom Staat auch noch die Unabhängigkeit von nichtstaatlichen "Interessenten des Kredits" behandelt ¹¹¹⁾. Es kann nicht übersehen werden, dass Einflüsse der Wirtschaft für die Unabhängigkeit der Notenbank von ebensolcher Bedeutung sein können wie Einflüsse staatlicher Stellen ¹¹²⁾. Eine Untersuchung in dieser Richtung führt jedoch über den Rahmen der vorliegenden Arbeit hinaus, die sich nur mit dem Verhältnis Staat-Notenbank zu befassen hat. Soweit diese "pressure groups" ihre Einflüsse über staatliche Stellen geltend machen, werden wir an geeigneter Stelle auf sie eingehen.

2. Die Lösung der Unabhängigkeitsfrage durch das Gesetz über die Deutsche Bundesbank

a. Entstehungsgeschichte des Gesetzes

Art. 116 des Herrenchiemsee-Entwurfes zum Grundgesetz ¹¹³⁾ sah in Absatz 4 eine "Bundeswährungsbank" vor. Da diese Bezeichnung nicht ohne weiteres das Recht der Bank zur Notenausgabe einschloss, schlug der Allgemeine Redaktionsausschuß

110) Ringleb, Zeit vom 15.11.1956.

111) Begründung zum Regierungsentwurf; Seuffert, 175. Bundestagssitzung.

112) Vocke, Gesundes Geld, S. 127; von Eynern, Unabhängigkeit, S. 16 f, mit weiteren Literaturnachweisen in den Anmerkungen 33 bis 38.

113) Bericht des Verfassungsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 10. bis 23.8.1948; Art. 116.

des Parlamentarischen Rates den Ausdruck "Währungs- und Notenbank" vor, den der Hauptausschuss ¹¹⁴⁾ annahm. Später wurden in der Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses noch die Worte "als Bundesbank" hinzugefügt. In dieser Formulierung wurde die Norm als Artikel 88 am 8.5.1949 vom Plenum des Parlamentarischen Rates angenommen ¹¹⁵⁾. Der Verfassungsauftrag in Artikel 88 des Bonner Grundgesetzes lautet nunmehr ¹¹⁶⁾: "Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank".

Die Bank deutscher Länder konnte als Schöpfung der Besatzungsmächte diesen Auftrag nicht erfüllen. Sowohl das Gesetz über ihre Errichtung als auch das Landeszentralbankgesetz waren Besatzungsrecht, also fremdes, nicht auf dem Boden des Grundgesetzes gewachsenes Recht. Als aber durch das Besatzungsstatut vom 6.8.1949 die Ausübung der Staatsgewalt in grossem Umfang wieder deutschen Stellen übertragen wurde, stand der "Errichtung" einer "Bundesbank" durch den "Bund" nichts mehr im Wege.

Am 4.12.1952 brachte die FDP den ersten Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank ein ¹¹⁷⁾, der zusammen mit einem am 22.1.1953 von der Bundesregierung ¹¹⁸⁾ eingebrachten Entwurf ¹¹⁹⁾ am 4.2.1953 beraten wurde. Beide Entwürfe

114) Sten. Ber., S. 198.

115) Sten. Ber., S. 238.

116) BGBl 1949 I, S. 1.

117) BT-Drucks. 1. WP Nr. 3929; Begründung in der Anlage zum Sten.Ber. der 249. Sitzung des 1. Bundestages vom 4.2. 1953, S. 11921 ff.

118) Der Entwurf wurde im Bundesfinanzministerium ausgearbeitet (Schaeffer-Entwurf), da zum Beginn der ersten Legislaturperiode noch nicht feststand, ob das Geld- und Kreditwesen dem Finanz- oder Wirtschaftsministerium unterstehen werde.

119) BT-Drucks. 1. WP Nr. 4020; vgl. hierzu ZKW 1952, S. 275 f., 382.

wurden daraufhin dem zuständigen Bundestagsausschuss für Geld und Kredit (Scharnberg-Ausschuss) überwiesen. Da die Legislaturperiode in diesem Jahr ablief, blieben die Entwürfe unerledigt ¹²⁰⁾.

Am 18.10.1956 brachte die Bundesregierung einen neuen ¹²¹⁾ Entwurf des Bundesbankgesetzes ein ¹²²⁾, dem am 7.11.1956 ein Entwurf der CDU/CSU-Abgeordneten Höcherl und andere folgte ¹²³⁾. Beide Entwürfe wurden dem Ausschuss für Geld und Kredit überwiesen und dort miteinander verschmolzen ¹²⁴⁾. Am 4.7.1957 verabschiedete sie der Bundestag als Bundesbankgesetz ¹²⁵⁾; am 19.7.1957 stimmte der Bundesrat dem Gesetz zu ¹²⁶⁾. Unter dem Datum vom 26.7.1957 wurde das "Gesetz über die Deutsche Bundesbank" verkündet ¹²⁷⁾ und trat gemäss § 47 am 1.8.1957 in Kraft.

b. Organisation und Organe der Deutschen Bundesbank

Die Bundesbank ist nach § 2 BBG eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts ¹²⁸⁾. Sie besteht

120) § 126 der Geschäftsordnung des Bundestages vom 28.1.1952, BGBl II, S. 389.

121) Federführend war jetzt das Wirtschaftsministerium, zu dessen Gunsten inzwischen der Ressortstreit beigelegt war - vgl. Fussnote 118.

122) BT-Drucks. 2. WP Nr. 2781; Begründung in Anlage 1 dasselbst.

123) BT-Drucks. 2. WP Nr. 2832; vgl. hierzu ZKW 1956, S.879.

124) Vgl. dessen Stellungnahme in BT-Drucks. 2. WP Nr. 3603, nebst einem Bericht des Ausschussvorsitzenden Scharnberg, aaO., zu 3603.

125) Sten.Ber. der 223. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages, S. 13282 C f.

126) BR-Drucks. Nr. 321/57; Bericht zur 181. Bundesratssitzung, S. 749 C f.

127) BGBl I, S. 745.

128) Hierauf wird noch näher einzugehen sein.

aus der Deutschen Bundesbank als Zentrale (§ 1 BBG), je einer Hauptverwaltung in den zehn Bundesländern und West-Berlin (Landeszentralbanken) (§ 6 BBG), den Beiräten bei den Landeszentralbanken (§ 9 BBG) und den Zweiganstalten in Form von Haupt- und Nebenstellen, welche den jeweils zuständigen Landeszentralbanken unterstehen ¹²⁹⁾. Organe der Bundesbank ¹³⁰⁾ sind gemäss § 5 BBG der Zentralbankrat, das Direktorium und die Vorstände der Landeszentralbanken ¹³¹⁾.

Der Zentralbankrat ist das oberste Organ der Bank mit der Stellung einer obersten Bundesbehörde (§ 29 BBG). Er beschliesst die Satzung (§ 34 BBG) und bestimmt die Währungs- und Kreditpolitik der Bank, stellt die allgemeinen Richtlinien für die Geschäftsführung und Verwaltung auf und grenzt die Zuständigkeiten der übrigen Organe im Rahmen des Gesetzes ab (§ 6 BBG). Die anderen Organe unterliegen seiner Weisungsbefugnis. Ihm obliegen Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses (§ 26 BBG). Er hat ein Vorschlagsrecht bezüglich der personellen Besetzung der Bank, soweit es sich nicht um Mitglieder der Organe handelt (§ 31 Abs. 1 BBG),

129) Diese Zweiganstalten sind mit den Zweigniederlassungen eines aufsichtunterworfenen Kreditinstituts zu vergleichen; sie stellen keine eigenen Rechtssubjekte dar, sondern sind allein zum selbständigen Abschluss von Bankgeschäften ermächtigte Geschäftsstellen (RGZ 102, S. 66).

130) Dabei ist davon auszugehen, dass Organe nicht Vertreter der juristischen Person sind (Forsthoff, Lehrbuch, S. 392; von Spindler, Becker, Starke, S. 142), sondern als Glieder juristischer Personen berechtigt sind, rechtswirksam für diese zu handeln (so O.v.Gierke, Preuss, S. 557 ff.; Helfritz, S. 87 ff.; Beck, K 120; Palandt, Anm. 3 Einführung vor § 21; Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 560).

131) Landeszentralbanken bestehen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen Freie und Hansestadt Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und - seit dem Gesetz zur Einführung von Bundesrecht im Saarland, BGBI 1959 I, S. 313 - im Saarland.

und kann auch die Rechtsverhältnisse der Beamten und Angestellten der Bank durch ein Personalstatut regeln (§§ 31 Abs. 4, 7 Abs. 4, 8 Abs. 5 BBG) sowie Laufbahnvorschriften erlassen (§ 31 Abs. 6 BBG); bei der Besetzung der übrigen Organe und der Verwaltungsstellen ist er anzuhören (§§ 7 Abs. 3, 8 Abs. 4, 9 Abs. 3 BBG).

Auch das Direktorium hat die Stellung einer obersten Bundesbehörde (§ 29 BBG). Es führt die Beschlüsse des Zentralbankrates verantwortlich durch; es leitet und verwaltet die Bank, soweit nicht die Vorstände der Landeszentralbanken zuständig sind (§ 7 Abs. 1 BBG). Insbesondere sind ihm die überregionalen Geschäfte der §§ 19, 20, 21 und 42 BBG vorbehalten. Ausserdem vertritt es die Deutsche Bundesbank gerichtlich und aussergerichtlich (§ 11 Abs. 1 BBG), soweit nicht die Vorstände der Landeszentralbanken vertretungsbefugt sind. Es stellt den Jahresabschluss auf und veröffentlicht ihn (§ 26 Abs. 3 BBG).

Die Landeszentralbanken haben die Stellung von (einfachen) Bundesbehörden (§ 29 BBG). Ihre Vorstände führen die jeweils örtlich und funktionell in ihren Bereich fallenden Geschäfte und Verwaltungsangelegenheiten (§ 8 Abs. 2 BBG ¹³²); neben den Geschäften mit den Ländern sind sie somit zuständig für alle nicht dem Direktorium vorbehaltenen Geschäfte. Sie sind gegenüber den in ihrem Bereich errichteten Zweiganstalten weisungsbefugt (§ 10 BBG), im Bereich ihrer Hauptverwaltung obliegt ihnen die Vertretungsbefugnis (§ 11 Abs. 1 BBG).

c. System der personellen Unabhängigkeit

Nach den oben aufgestellten Kriterien für die personelle Unabhängigkeit einer Notenbank müssen wir in erster Linie die Zuständigkeiten bei der personellen Besetzung der Organe der Deutschen Bundesbank untersuchen, um festzustellen, ob die Deutsche Bundesbank unabhängig ist.

¹³²) von Spindler, Becker, Starke, S. 153.

Der Zentralbankrat als oberstes Organ der Deutschen Bundesbank hat keine nur ihm eigenen Mitglieder. Er besteht aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank, den übrigen Direktoriumsmitgliedern und den Vorständen der Landeszentralbanken (§ 6 Abs. 2 BBG).

Der Präsident und der Vizepräsident sowie die weiteren Mitglieder des Direktoriums (§ 7 Abs. 2 BBG) werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung bestellt. Bei ihrem Vorschlag hat die Bundesregierung den Zentralbankrat anzuhören. Die Bestellung der Direktoriumsmitglieder gilt für acht Jahre; ausnahmsweise kann diese Zeit bis auf zwei Jahre verkürzt werden (§ 7 Abs. 3 BBG).

Zu den Organen der Deutschen Bundesbank gehören, wie wir sahen, auch die Vorstände der Landeszentralbanken, welche aus den Präsidenten und den Vizepräsidenten bestehen (§ 8 Abs. 3 BBG). Die Präsidenten werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundesrates, der ebenfalls den Zentralbankrat anzuhören hat, die Vizepräsidenten auf Vorschlag des Zentralbankrates durch den Präsidenten der Deutschen Bundesbank für acht Jahre bestellt; auch diese Zeit kann bis auf zwei Jahre verkürzt werden (§ 8 Abs. 4 BBG).

Nach unserer Aufstellung scheint die Deutsche Bundesbank in personeller Hinsicht nicht unabhängig zu sein, da bankfremde Stellen erheblichen Einfluss auf die Besetzung ihrer Organe haben. Gegen diese Folgerung wird eingewendet, dass der Pluralismus bei der Bestellung der Mitglieder der Bundesbankorgane dennoch eine personelle Unabhängigkeit garantiert¹³³⁾. Es fragt sich jedoch, ob ein solcher Einwand berechtigt ist. Bei der Bestellung der Organsmitglieder wirken je-

133) Einen Pluralismus fordern: Geisler, S. 196; Wilbert, ZKW 1955, S. 146; Nolting-Hauff, 181. Bundesratssitzung; Möller, Ver.Wirt. 1956, S. 479; Pfeleiderer, vir 1957, Nr. 1, S. 16; Scharnberg-Bericht, S. 5; Westrick, 175. Bundestagssitzung; Schmidt, ZKW 1957, S. 597. Einen Pluralismus halten für überflüssig: Erhard, 163. Bundesratssitzung; Adler, Welt vom 20.12.1956; Bank deutscher Länder, ZKW 1955, S. 876.

weils drei Instanzen mit: die vorschlagende, die anzuhörende und die bestellende. Die vorschlagende Instanz ist die Bundesregierung; bei den regionalen Organen tritt an ihre Stelle der Bundesrat als Vertretung der Länderregierungen.

Die Bundesregierung (bzw. der an ihre Stelle tretende Bundesrat ¹³⁴⁾) hat bei ihrem (seinem) Vorschlag die Möglichkeit, nicht genehme Personen zu übergehen und nur solche vorzuschlagen, von denen eine Unterstützung der eigenen Währungspolitik erwartet werden kann. Es ist nicht zu verkennen, dass der Bundesregierung gerade hierdurch ein grosser und u.U. die Unabhängigkeit gefährdender Einfluss auf die Politik der Bank offensteht. Die Vertreter des oben genannten Einwands glauben jedoch, dieser Einfluss werde durch die Mitwirkung der beiden anderen Instanzen eingeschränkt.

Als Mitwirkung kommt zunächst die Anhörung des Zentralbankrates in Betracht. Ob es eine wirksame Beschränkung des Regierungseinflusses darstellt, erscheint zweifelhaft. Wie schon aus dem Begriff "Anhörung" hervorgeht, hat der Zentralbankrat eine nur beratende Stellung. Die Bundesregierung kann sich jederzeit über seine Meinung hinwegsetzen, ja sie kann ihn sogar übergehen; denn die Verletzung des Anhörungsrechts hat keine Aussenwirkung, die Bestellung auf einen Vorschlag hin, dem keine Anhörung vorausging, ist daher nicht unwirksam ¹³⁵⁾. Wir sehen also, dass das Anhörungsrecht der Macht der Bundesregierung keine die Unabhängigkeit wahren Schranken setzt ¹³⁶⁾.

134) Soweit im folgenden von der Bundesregierung als vorschlagender Instanz die Rede ist, können stets der Bundesrat eingesetzt und die betreffenden Ausführungen auf Länderebene übertragen werden.

135) Forsthoff, Lehrbuch. S. 217; von Spindler, Becker, Starke, S. 148; Beck, 1 215.

136) vgl. auch Sieber, S. 30.

Die Bestellung selbst ist einer weiteren mitwirkenden Instanz, nämlich dem Bundespräsidenten vorbehalten. Die Mitwirkung des Bundespräsidenten könnte u.U. dann ein wirkames Gegengewicht gegen den Regierungseinfluss darstellen, wenn dem Bundespräsidenten gegenüber dem Vorschlag der Regierung ein materielles Prüfungsrecht zusteht. Ob dies der Fall ist, ist bestritten.

Wenn der Bundespräsident dem Vorschlag der Regierung ohne jegliche Prüfungsmöglichkeit zu entsprechen hätte, widerspräche dies seiner hohen Stellung als Staatsoberhaupt. Mag auch seine Stellung gegenüber der des Reichspräsidenten nach der Weimarer Verfassung geschwächt sein, so ist er doch nicht nur ein Sprachrohr der übrigen Staatsorgane oder ein "oberster Staatsnotar", sondern hat er eine eigene Entscheidungsbefugnis ¹³⁷⁾. Zweifelhaft ist nur, ob sein Prüfungsrecht sich auch auf die Persönlichkeit des Vorgeschlagenen und ihre Eignung für das Amt erstreckt, also materieller Natur ist, oder ob es sich formell darauf beschränkt, die Einhaltung der Formalien des Vorschlags- und Anhörungsverfahrens nachzuprüfen.

Dieses Problem des materiellen Prüfungsrechts spielt hauptsächlich eine Rolle bei der Ausfertigung von Gesetzen. Hier hat sich bis heute keine einheitliche Meinung durchgesetzt ¹³⁸⁾.

137) Hamann, Kommentar, Anm. B 1 zu § 60.

138) Für ein materielles Prüfungsrecht haben sich insbesondere ausgesprochen: Schäfer, DVBl 1951, S. 434; Arndt, DÖV 1958, S. 604; Hallier, AöR Bd. 46 N.F., S. 391; Küppers, aaO.; Nawiasky, S. 113; die Abgeordneten Furler (CDU/CSU) und Dehler (FDP), BT-Drucks. 2. WP Sten.Ber., S. 601 C und 604 C; Geiger, Anm. 5 zu § 76. Gegen ein materielles Prüfungsrecht sprechen sich aus: in der Weimarer Zeit: Triepel, AöR Bd. 39 A.F., S. 536; Grau, AöR Bd. 11 N.F., S. 310; in neuerer Zeit: Wertbruch, DÖV 1952, S. 201; Laforet, aaO.

Eindeutig hingegen wird das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bei der Ernennung von Bundesrichtern und Bundesbeamten bejaht. Insbesondere Belau¹³⁹⁾ spricht sich für eine sachliche Nachprüfung eindringlich aus, und von den übrigen Autoren¹⁴⁰⁾ verneint zumindest keiner das materielle Prüfungsrecht. Sie sprechen davon, dass der Bundespräsident keine rein formale Funktion habe (Menzel, von Mangoldt) oder dass er die Ernennung verweigern könne (Nawiasky, Eschenburg). Vergleicht man damit ihre eingehenden Ausführungen, ob es eine materielle Nachprüfung beim Gesetzgebungsverfahren gebe oder nicht, dann liegt der Schluss nahe, dass sie bei der Ernennung von Bundesrichtern und Bundesbeamten kein Problem sehen, ein materielles Prüfungsrecht zu bejahen. Insbesondere Eschenburg¹⁴¹⁾ ist der Auffassung, dass durch das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten ein Vetorecht auf dem Gebiete der Personalpolitik gegeben sei, das die Gewähr für eine funktionsgerechte Besetzung der Ämter biete.

Dieses unterschiedliche Ergebnis für Gesetzgebungs- und Ernennungsverfahren ist befriedigend, wenn man bedenkt, dass einerseits ein einmal ernannter Beamter nur unter den erschwerten Voraussetzungen des Bundesbeamtengesetzes wieder abgesetzt werden kann, also beispielsweise nicht wegen mangelnder Eignung, so dass hier der Bundespräsident als Prüfungsinstanz eine legitime Funktion besitzt; dass andererseits ein ausgefertigtes Gesetz immer noch der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht unterliegt und daher ein materielles Prüfungsrecht bei seinem Zustandekommen nicht unbedingt erforderlich ist.

139) DÖV 1951, S. 340.

140) Menzel in Bonner Kommentar, Anm. 7 zu Art. 60; von Mangoldt, Anm. 2 zu Art. 60; Nawiasky, S. 108; Eschenburg, S. 638/9; Anschütz, Note 3 zu Art. 46; Pohl, aaO.; Thoma, aaO., S. 197 und 508.

141) aaO., S. 638.

Weiterhin ist das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bedeutsam bei der Ernennung der Bundesminister. Hier ist es heute fast unbestritten, dass es nur ein reines Formalrecht des Bundespräsidenten darstellt, dass er also lediglich die Formalien überprüfen darf¹⁴²⁾. Allein Münch¹⁴³⁾ will hier ein beschränktes materielles Prüfungsrecht anerkennen. Münch nennt seine hierzu entwickelten Grundsätze allerdings selbst "etwas vage". Sein Hauptargument besteht darin, dass dem Bundespräsidenten eine Möglichkeit gegeben werden müsse, Zusagen, die der Bundeskanzler in Bezug auf die Besetzung der Regierung vor seiner Wahl gegeben hat, danach auch durchzusetzen. Eine derartige Möglichkeit wäre aber höchst bedenklich. Der Bundeskanzler ist dem Parlament für seine Politik verantwortlich. Er muss daher auch seine Mitarbeiter, die selbst dem Parlament gegenüber keine Verantwortung tragen, frei auswählen können. Ausserdem kann dem Bundespräsidenten nach Artikel 63 Absätze 3 und 4 Grundgesetz ein Bundeskanzler aufgezwungen werden. Dann muss ihm erst recht ein Minister aufgezwungen werden können¹⁴⁴⁾. Bei der Ernennung von Ministern steht dem Bundespräsidenten also kein materielles Prüfungsrecht zu.

Ob das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bei der Bestellung der Organsmitglieder der Deutschen Bundesbank auch formeller oder materieller Natur ist, wird sich danach zu richten haben, ob die Organsmitglieder den Bundesbeamten oder den Ministern näher stehen.

142) Dennewitz-Meder in Bonner Kommentar, Anm. II 1 zu Art. 64; Walter Jellinek, Mannheimer Morgen vom 20.9. 1949; derselbe in DÖV 1949, S. 383; von Mangoldt, Anm. 2 zu Art. 64; Der Entwurf von Herrenchiemsee sah in Art. 89 Abs. 1 die Fassung vor: Die Ernennung und Entlassung der Bundesminister v o l l z i e h t der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers. Hier kommt die formale Natur des Ernennungsaktes noch deutlicher zum Ausdruck als in der heutigen Fassung des Art. 64 GG.

143) aaO., S. 162.

144) Vgl. auch Walter Jellinek, DÖV 1949, S. 383.

Gelegentlich ist die Stellung der Organsmitglieder mit der von Ministern verglichen worden ¹⁴⁵⁾. Und für eine Gleichbehandlung der Mitglieder der Bundesbankorgane mit Ministern spricht in der Tat die gleichlautende Umschreibung der Stellung der Organsmitglieder in §§ 7 Abs. 4 Satz 1 und 8 Abs. 5 Satz 1 BBG und der Minister in § 1 des Bundesministergesetzes ¹⁴⁶⁾ durch die Worte "öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis". Diese Bezeichnung soll aber nur beider öffentlich-rechtliche Stellung umreissen. Der Gesetzgeber bedient sich darum nicht des Begriffs "Beamter", weil er durch den Ausdruck "öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis" gerade eine formale Trennung vom staatsrechtlichen Beamtenbegriff erreichen will ¹⁴⁷⁾, damit die aus dem Beamtenverhältnis entspringenden und an den Beamtenbegriff anknüpfenden Rechtsfolgen nicht auch auf Minister und Organsmitglieder der Bundesbank angewendet werden müssen. Daher sind diese Sonderregelungen auch nicht im Bundesbeamtengesetz, sondern für Minister im Bundesministergesetz und für die Organsmitglieder der Deutschen Bundesbank im Bundesbankgesetz ¹⁴⁸⁾ enthalten. Aus der gleichen Umschreibung des Aufgabenbereiches von Ministern und Organsmitgliedern kann also nur negativ auf das Fehlen der Beamteneigenschaft bei beiden, nicht auch positiv auf beider gleiche verfassungsrechtliche Stellung geschlossen werden.

145) Beck, K 806; v. Spindler, Becker, Starke, Anm. 1 I 3 zu § 31.

146) BGBI 1953 I, S. 407.

147) Dass Minister im straf- und haftungsrechtlichen Sinn Beamten gleichzustellen sind, steht ausserhalb jeden Streites; für Organsmitglieder der Deutschen Bundesbank gilt wohl entsprechendes.

148) Die dürftige gesetzliche Regelung wird ergänzt durch die auf dem Bundesbankgesetz beruhenden besonderen Anstellungsverträge für Organsmitglieder.

Die Mitglieder der Organe der Deutschen Bundesbank unterscheiden sich vielmehr von Ministern in erster Linie durch ihre vom Bundeskanzler unabhängige Stellung (§ 12 BBG, Art. 65 GG). Der Bundeskanzler trägt für sie keine Verantwortung im Rahmen des Art. 65 Abs. 1 GG. Gerade dieses Verhältnis zum Bundeskanzler ist aber ausschlaggebend dafür, dass es sich bei der Ministerernennung nur um ein Formalrecht des Bundespräsidenten handelt.

Bei den Organsmitgliedern der Deutschen Bundesbank besteht kein besonderer Grund wie bei der Ministerernennung, dem Bundespräsidenten eine schwache, auf den formalen Vollzug beschränkte Stellung einzuräumen. Obwohl die Organsmitglieder keine Bundesbeamten sind, liegt es vielmehr näher, auf das Beamtenrecht zurückzugreifen und die anhand von Art. 60 GG entwickelten Grundsätze auch auf die Ernennung von Organsmitgliedern, also dem Bundespräsidenten ein materielles Prüfungsrecht zuzugestehen.

Durch dieses materielle Prüfungsrecht hat der Bundespräsident nun zwar eine Möglichkeit des Einflusses auf die Besetzung der Bankorgane; er stellt also ein Gegengewicht gegen den Einfluss der Regierung dar. Das Gegengewicht ist aber nicht so schwer, dass ein echter Pluralismus daraus entstünde. Handelt es sich doch hier nur um eine negative Einflussmöglichkeit des Bundespräsidenten. Mit dem Fehlen eines eigenen Vorschlagsrechts mangelt ihm jede positive Möglichkeit der Auswahl, - ein Ergebnis, das der Stellung des Bundespräsidenten als "pouvoir neutre" entspricht. Ein eigenes aktives Eingreifen in das Gebiet der Exekutive ist ihm versagt und demgemäß vermag er die Bundesregierung bei der Besetzung der Bankorgane nicht in hinreichendem Maße zu beschränken. Die personelle Unabhängigkeit der Bundesbank ist durch ihn nicht gewährleistet.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass sich die verschiedenen Instanzen, die bei der Bestellung der Mitglieder der Bankorgane mitwirken, gegenseitig nicht wirksam beschränken, sondern dass der Bundesregierung hier die überlegenen Befugnisse zustehen. Von einem Pluralismus kann da-

her nicht gesprochen werden ¹⁴⁹⁾, denn ein echter Pluralismus setzt zumindest annäherndes Gleichgewicht der widerstreitenden Interessen voraus. Insofern ist durch die Fassung des Bundesbankgesetzes nicht erreicht worden, was nach dem Bericht des Bundestagsausschusses für Geld und Kredit ¹⁵⁰⁾ und der Bundesregierung in der amtlichen Begründung ihres Entwurfes ¹⁵¹⁾ angestrebt worden ist: die personelle Unabhängigkeit der Bundesbank zu sichern.

Eine andere Grundlage für die personelle Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank könnte die lange Amtsdauer der Organmitglieder sein, die insbesondere die Amtsdauer der jeweiligen Regierung übertrifft ¹⁵²⁾. Dadurch wäre gewährleistet, dass nicht jede neue Regierung neue, ihr genehme Persönlichkeiten vorschlägt. Das Bundesbankgesetz hat sich daher für eine Amtsdauer der Mitglieder des Direktoriums und der Vorstände der Landeszentralbanken von acht Jahren entschieden.

Diese auf personelle Unabhängigkeit gerichtete Regelung wird jedoch durchbrochen, indem ausnahmsweise eine kürzere Amtszeit vorgesehen ist; wann ein solcher Ausnahmefall vorliegt, geht aus dem Gesetz nicht hervor. Betrachten wir daher zunächst die Praxis.

Ein Grund, die Amtszeit der Mitglieder zu verkürzen, hätte bei der Bestellung der ersten Mitglieder vorliegen können. Wenn deren Amtszeit nämlich verschieden lang festgesetzt wurde, hätte sich ein Wechsel aller Mitglieder auf einen Schlag und damit ein Bruch in der Politik der Deutschen Bundesbank vermeiden lassen. Ein solches theoretisch gebotenes

149) Westrick, Anlage 5, S. 9719 zum Sten.Ber. der 175. Bundestagsitzung, und Schmidt, ZKW 1957, S. 597, halten den Pluralismus durch die vorliegende Fassung des Bundesbankgesetzes für verwirklicht. Sie übersehen jedoch die ausschlaggebende Bedeutung des Vorschlagsrechtes.

150) BT-Drucks. 2. WP zu Nr. 3603, S. 5, bestätigt durch den Bundesrat, vgl. Nolting-Hauff, 181. Bundesratssitzung.

151) BT-Drucks. 2. WP Nr. 2781, S. 25.

152) Vgl. Scharnberg-Bericht, S. 5; Henckel, WM Sonderbeilage 7/1957.

Vorgehen war bei Schaffung der Deutschen Bundesbank jedoch nicht erforderlich, da die Mitglieder des Direktoriums der Bank deutscher Länder und die Vorstände der Landeszentralbanken in ihren Ämtern blieben (§ 39 BBG). Ausserdem glaubte man die Kontinuität der Bankpolitik gewährleistet durch die natürlichen Veränderungen im Mitgliederbestand durch Tod, Erreichung der Altersgrenze und sonstiges Ausscheiden ¹⁵³⁾, so dass man ein künstliches Verschieben der Amtszeit nicht für erforderlich hielt.

Von der Möglichkeit, die Amtszeit zu verkürzen, ist auch in anderen Fällen kaum Gebrauch gemacht worden ¹⁵⁴⁾, so dass in der Praxis durch sie die personelle Unabhängigkeit nicht gefährdet wurde.

Immerhin besteht die rechtliche Möglichkeit der Amtszeitverkürzung und sie muss daher in den Kreis unserer Betrachtungen einbezogen werden. Und da die Bestimmung der Amtsdauer mit der Ernennung des Mitglieds unlösbar verbunden ist, sind für sie die gleichen Instanzen zuständig wie für die Ernennung selbst. Das bedeutet, dass auch hier der Regierung der entscheidende Einfluss zusteht, dass sie es also nicht nur in der Hand hat, ihren Einfluss durch Auswahl der Person geltend zu machen, sondern auch durch Manipulation der Amtszeiten. Daraus folgt, dass wenigstens theoretisch die Ausnahmeregelung bezüglich der Amtsdauer in §§ 7 Abs. 3 und 8 Abs. 4 BBG die Sicherung, die die lange Amtsdauer gegenüber dem Regierungseinfluss gewähren soll, zum Teil entkräftet - wenn auch die Praxis dies bisher noch nicht bestätigt hat.

153) Beck, K 217; vgl. auch die personellen Nachrichten im Rahmen der Bekanntmachungen der Deutschen Bundesbank in den einzelnen Heften der ZKW.

154) Vgl. zum Beispiel ZKW 1958, S. 213.

Noch ein weiteres Argument lässt sich dagegen anführen, dass eine lange Amtsdauer die personelle Unabhängigkeit garantiere. Wie sich bisher in der Zusammensetzung der Bundesregierung gezeigt hat, besteht eine Kontinuität über die Wahlperioden hinaus. Das zeigt sich sowohl parteipolitisch darin, dass bisher die CDU/CSU - allein oder als grössere von zwei Koalitionsparteien - Regierungspartei war, als auch personell in dem Mitgliederbestand der Regierung, und hier insbesondere in der Kontinuität des für die Beziehungen zur Deutschen Bundesbank wichtigsten Regierungsmitglieds, nämlich des Bundeswirtschaftsministers: Sowohl die Regierungspartei als auch der Bundeswirtschaftsminister haben die gesamte Amtszeit der Mitglieder der Organe der Bank deutscher Länder überdauert ¹⁵⁵⁾. Berücksichtigt man, dass selbst bei den von der Bank deutscher Länder übernommenen Mitgliedern der Deutschen Bundesbank die Amtsdauer von acht Jahren von der Errichtung der Bundesbank an zu rechnen ist, so arbeiteten sämtliche Organsmitglieder der Deutschen Bundesbank über die Hälfte ihrer Amtszeit unter demselben Bundeswirtschaftsminister, den Rest ihrer Amtszeit aber unter einem Bundeskanzler, der mit dem bisherigen Wirtschaftsminister identisch ist - nämlich unter Professor Erhard. Der eigentliche Sinn der langen Amtsdauer konnte sich also gar nicht entfalten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Bundesbankgesetz sich zwar bemüht, den von ihm begründeten Einfluss der Regierung bei der Besetzung der Organe der Bank wieder abzuschwächen ¹⁵⁶⁾. Eine tatsächliche Unabhängigkeit hat es jedoch nicht erreicht, sondern lediglich eine gewisse Beschränkung der Macht der Regierung ¹⁵⁷⁾.

155) Nach dem Gesetz über die Bank deutscher Länder gab es noch keine Beschränkung der Amtsdauer der Mitglieder.

156) Damit ist der Forderung des Zentralbankrates der Bank deutscher Länder (ZKW 1955, S. 876) Genüge getan.

157) Schmidt, ZKW 1957, S. 597; im Gegensatz zu Henckel, Handelsblatt vom 26.6.1957 und Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 1.9.1956.

Ausserdem ist aber eines noch zu bedenken: für die personelle Unabhängigkeit kommt es letztlich nicht nur auf die gesetzliche Regelung, sondern entscheidend auf die Persönlichkeit der Organsmitglieder an. Alle gesetzlichen Garantien der Unabhängigkeit sind umsonst, wenn ein Mitglied nicht den Mut oder die Fähigkeit zur eigenen Entscheidung hat. Auf der anderen Seite wird eine starke, verantwortungsbewusste Persönlichkeit auch ohne Rücksicht auf politische Herkunft und Stellung eine gesunde Währungspolitik zu verwirklichen suchen, wenn ihm das Gesetz (materiell) hierzu die Freiheit einräumt ¹⁵⁸⁾. Berücksichtigt man dies, so darf man der Forderung nach persönlicher Unabhängigkeit keine allzu grosse Bedeutung zumessen. Und die Frage, ob unsere Notenbank unabhängig ist oder nicht, wird sich alsdann in erster Linie nach dem Maße ihrer materiellen Unabhängigkeit beantworten.

d. System der materiellen Unabhängigkeit

aa. Rechtsprechende Gewalt

Die Frage der Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank von der rechtsprechenden Gewalt hängt von dem Rechtscharakter ihrer Akte ab. Dieser wiederum kann nur aus der Rechtsform der Deutschen Notenbank ermittelt werden.

Nach § 2 Satz 1 BBG ist die Deutsche Bundesbank "eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts". Aus der Bezeichnung "juristische Person" ergibt sich, dass der Bundesbank eigene Rechtspersönlichkeit zukommt. Dieses Ergebnis könnte durch den Zusatz "bundesunmittelbar" in Frage gestellt werden. "Bundesunmittelbar" bedeutet hier jedoch nicht, dass es sich bei der Deutschen Bundesbank um bundeseigene Verwaltung im Sinne des Art. 87 GG handelt. Dagegen spricht der Zusammenhang mit dem Begriff "juristische Person" ¹⁵⁹⁾, insbesondere aber die abschließende Aufzählung der Gebiete, für die der Bund eigene Verwal-

158) Henckel, ZKW 1958, S. 830; o.V., Welt vom 13.10.1956.

159) Vgl. hierzu die gleiche Formulierung in Art. 86 GG.

tungsbehörden mit eigenem Verwaltungsunterbau errichten kann (Art. 87 Abs. 1 GG). Gegen das letzte Argument könnte man freilich anführen, die Schaffung bundeseigener Verwaltung sei auch nach Art. 87 Abs. 3 1. Alternative GG möglich. Das Bundesbankgesetz hat die Ausgestaltung der Bundesbank als bundeseigene Verwaltung jedoch selbst ausgeschlossen, indem es in § 29 Abs. 1 dem Zentralbankrat und dem Direktorium nur die S t e l l u n g von obersten Bundesbehörden gibt. Darin zeigt sich, dass sie keine obersten Bundesbehörden s i n d ¹⁶⁰⁾. Hinzu kommt noch, dass bundeseigene Verwaltung nach Art. 87 Abs. 1 oder 3 GG ohne Weisungsbefugnis der Bundesregierung nicht denkbar ist ¹⁶¹⁾, die Deutsche Bundesbank aber - wie noch zu zeigen sein wird - weisungsunabhängig ist. Die Deutsche Bundesbank kann also nur eine Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts sein.

Eine Stiftung kann die Deutsche Bundesbank nicht sein. Sie ist kein verselbständigtes Vermögen, das einem bestimmten Zweck zur Verfügung steht ¹⁶²⁾. Sie könnte aber eine Körperschaft des öffentlichen Rechts sein. Eine Körperschaft ist ein Verband, der auf dem Zusammenschluss von Mitgliedern beruht ¹⁶³⁾. Durch das Merkmal des Zusammenschlusses unterscheidet sich die Körperschaft von der Anstalt, bei der eine Ausgliederung aus dem übrigen Staatsverband erfolgt, damit ein bestimmter Zweck erfüllt werde. Hierzu werden dann die Organe geschaffen und die Personen herangezogen, welche den Zweck verwirklichen. - Einen mitgliedschaftlich-genossenschaftlichen Zusammenschluss gibt es bei der Deutschen Bundesbank nicht; vielmehr ist sie um der Erfüllung bestimmter Zwecke willen geschaffen worden. Sie ist deshalb keine Körperschaft des öffentlichen Rechts, sondern eine Anstalt.

160) Vgl. auch Schäfer, DÖV 1958, S. 246. Inwieweit diese Ausgestaltung als mittelbare Bundesverwaltung gerechtfertigt ist, wird weiter unten noch nachgewiesen.

161) Vgl. hierzu Teil C II 1 a der Arbeit.

162) Ebenso Starke, WM 1957, S. 85.

163) Forsthoff, Lehrbuch, S. 426.

Dieses an sich zwangsläufige Ergebnis wird von verschiedenen Autoren in Frage gestellt; ja es lässt sich sagen, dass der Rechtscharakter der staatlichen Notenbank von Anbeginn immer wieder Anlass zu Diskussionen gegeben hat.

Bereits der Rechtscharakter der Reichsbank von 1875 war umstritten. § 12 des Bankgesetzes von 1875 bestimmte, dass "unter dem Namen 'Reichsbank' eine unter Aufsicht und Leitung des Reichs stehende Bank errichtet (wird), welche die Eigenschaft einer juristischen Person besitzt". Für den Anstaltscharakter der Reichsbank sprach sich damals insbesondere das Reichsgericht ¹⁶⁴⁾ aus, dem Hatschek ¹⁶⁵⁾ und Breit ¹⁶⁶⁾ zustimmten. Von Spindler, Becker, Starke dagegen sehen heute in der Reichsbank keine Staatsbank, keine Anstalt und auch keine Aktiengesellschaft oder Stiftung, "sondern ein gesellschaftsrechtliches Gebilde eigener Art, unmittelbar durch Gesetz ins Leben gerufen" ¹⁶⁷⁾.

Das Reichsbankgesetz von 1924 sprach in § 1 der Reichsbank ebenfalls die "Eigenschaft einer juristischen Person" zu, ohne diese näher zu charakterisieren. Wiederum wurde die Reichsbank überwiegend als öffentlich-rechtliche Anstalt angesehen ¹⁶⁸⁾. Lediglich Koch-Schacht ¹⁶⁹⁾ hielten sie für ein "unmittelbar durch Gesetz ins Leben gerufenes Rechtsgewerbe eigener Art, dem auf anderen Rechtsgebieten nichts völlig gleichartiges zur Seite gestellt werden kann".

164) RGZ 15, S. 230; 36, S. 145; 45, S. 126; 53, S. 231.

165) Institutionen, S. 408.

166) Anm. I und II zu § 12 Bankgesetz 1875.

167) Kommentar, S. 8.

168) Insbesondere Georg Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 179; Hatschek, Verwaltungsrecht, 6. Aufl., S. 360.

169) Anm. 7 zu § 1 Bankgesetz 1924.

Dann kam das Bankgesetz von 1939. Es bezeichnete in § 1 die Reichsbank als "juristische Person des öffentlichen Rechts". Die herrschende Auffassung klassifizierte sie als Anstalt ¹⁷⁰⁾. Ebenso galten die Landeszentralbanken vor Schaffung der Deutschen Bundesbank als Anstalten ¹⁷¹⁾.

Nunmehr jedoch scheint ein Bruch in der rechtlichen Ausgestaltung der Staatsbank zu entstehen. Die Bank deutscher Länder wurde in Art. I Nr. 1 des Gesetzes über ihre Errichtung ausdrücklich als "Körperschaft des öffentlichen Rechts" bezeichnet, ebenso die Landeszentralbanken nach dem rheinland-pfälzischen Landesgesetz ¹⁷²⁾ und der Verordnung über die Errichtung der Berliner Zentralbank ¹⁷³⁾. Beck ¹⁷⁴⁾ indessen führt diese Bezeichnung auf eine schlechte Übersetzung des englischen Originaltextes ("a juridical person under public law") des Gesetzes über die Bank deutscher Länder zurück und sieht sowohl die Bank deutscher Länder als auch die Landeszentralbanken in Berlin und Rheinland-Pfalz trotz der anderen gesetzlichen Bezeichnung als Anstalten an. Er begründet seine Auffassung - m.E. zu Recht - mit dem fehlenden mitgliedschaftlich-genossenschaftlichen Charakter dieser Banken. Eine - praktisch nicht brauchbare, da rein formalistische - Zwischenmeinung nehmen Prost ¹⁷⁵⁾ und Döll ¹⁷⁶⁾ ein, die die Bank deutscher Länder als eine "aus Anstalten zusammengesetzte Körperschaft" betrachten.

170) Werner Weber, Körperschaften, S. 42; ebenso wohl RGSt 63, S. 123.

171) Beck, E 24.

172) GVB1 1948, S. 51.

173) VB1 von Gross-Berlin 1948, S. 88.

174) E 36.

175) DÖV 1952, S. 237 f.

176) DVB1 1956, S. 668 IV am Ende.

Für die Deutsche Bundesbank hat sich noch keine einheitliche Meinung durchgesetzt. Die bisher herrschende Meinung, welche den Anstaltscharakter der Staatsbank bejaht, kann jedoch auch hinsichtlich der Deutschen Bundesbank aufrecht erhalten werden.

Otto Mayer ¹⁷⁷⁾ nennt eine rechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalt "ein(en) zur Rechtsperson des öffentlichen Rechts erhobenen Bestand von sächlichen und persönlichen Verwaltungsmitteln, welcher in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt ist". Legt man diese - allgemein anerkannte - Definition zugrunde, so ergibt sich folgendes: Ein Bestand von sächlichen (Gebäuden, Einrichtungsgegenstände, Gold- und Devisenvorräte, Forderungen, Wertpapiere) und persönlichen (Organsmitglieder, Beamte, Angestellte, Arbeiter) Verwaltungsmitteln ist bei der Deutschen Bundesbank vorhanden. Die Erhebung zur Rechtsperson erfolgte durch § 2 BBG. Die Währungssicherung und die bankmässige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland (§ 3 BBG) stellen einen öffentlichen Zweck dar ¹⁷⁸⁾. Letzteres zeigt sich insbesondere in der Stellung des Verfassungsauftrages zur Schaffung einer Notenbank im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes. In dieser Stellung offenbart sich, dass Währungspolitik eine Aufgabe der staatlichen Verwaltung ist. Ihr ist die Deutsche Bundesbank gemäss § 44 BBG dauernd zu dienen bestimmt. Aus all dem ergibt sich, dass die Deutsche Bundesbank i.S. der obigen Definition eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ist ¹⁷⁹⁾.

177) zitiert nach Forsthoff, Lehrbuch, S. 434.

178) Vgl. Fussnoten 164, 165 und 166; RGSt 63, S. 123.

179) Forsthoff, Lehrbuch, S. 436; Beck, K 30; Hamann, Kommentar, Anm. B 1 zu Art. 88 und andere. Ebenso: Regierungsentwurf, BT-Drucks. 2. WP Nr. 2781, § 2 und Begründung zum Regierungsentwurf, S. 31. Besonders deutlich: Prost, NJW 1957, S. 1305, Vorbrugg, S. 138.

Wenn dieses Ergebnis bei Starke ¹⁸⁰⁾, Prost ¹⁸¹⁾ und Schubert ¹⁸²⁾ keine Zustimmung gefunden hat, so darum, weil sie ein bisher nicht zur Sprache gekommenes Merkmal des Anstaltsbegriffs bei der Deutschen Bundesbank vermissen: nämlich die Staats- oder Dienstaufsicht. Stattdessen sehen sie in der Deutschen Bundesbank eine juristische Person eigener Art: eine Anstalt mit regelwidrig beschnittener Dienstaufsicht. Hiergegen lässt sich nun bereits erwidern, dass die Deutsche Bundesbank keinesfalls von jeder Staatsaufsicht freigestellt ist; eine Rechtsaufsicht besteht, wie wir noch sehen werden ¹⁸³⁾, auch bei ihr. Wesentlicher noch ist, dass sie die Staatsaufsicht zum Definitionsmerkmal der öffentlich-rechtlichen Anstalt erheben, obwohl diese nicht den Anstaltscharakter, sondern lediglich die Gesetz- oder Verfassungsmässigkeit einer Anstalt betrifft. Auf diese Frage werden wir im einzelnen weiter unten noch eingehen ¹⁸⁴⁾.

Starke ¹⁸⁵⁾ beruft sich zur Stützung seiner Auffassung auf die Ausführungen von Hatschek, Fleiner, Peters und Forsthoff. Diese Autoren trennen ebenso wie andere ¹⁸⁶⁾ jedoch schon räumlich die Begriffsbestimmung der Anstalt von den Ausführungen über die Staatsaufsicht. Sie geben genau umrissene, abschliessende Definitionen der Anstalt, ohne die Staatsaufsicht einzubeziehen. Mit Recht - denn geht man vom Zweck einer Anstaltsgründung aus, nämlich einen Teil der Staatsverwaltung organisationsmässig von der übrigen Staatsverwaltung abzutrennen, so fordert dieser Zweck zwar alle oben angeführten Begriffsmerkmale der Anstalt, die Staatsaufsicht jedoch nicht; sie versteht sich lediglich als Folge der Abtrennung ¹⁸⁷⁾.

180) DÖV 1957, S. 608; WM 1957, S. 85 f.

181) NJW 1957, S. 1305.

182) BB 1957, S. 830.

183) Vgl. unten C II 1 b.

184) Vgl. unten C II 1 a. 185) DÖV 1957, S. 607.

186) Hatschek, Verwaltungsrecht, 7. und 8. Aufl., S. 354 und 389; Fleiner, Institutionen, S. 116 f. und 321 ff.; Peters, S. 113 und 317; Forsthoff, Lehrbuch, S. 433 und 444; Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 225 und 265; von Turegg-Kraus, S. 85 und 88.

187) Forsthoff, Lehrbuch, S. 420.

Ist damit nachgewiesen, dass es sich bei der Deutschen Bundesbank um eine Anstalt des öffentlichen Rechts handelt, so können wir uns nunmehr der Frage nach dem Rechtscharakter ihrer Akte zuwenden. Dieser hängt vorgängig von der Art des Benutzungsverhältnisses zwischen Anstalt und Nutzniessern ab. Benutzer der Deutschen Bundesbank sind in erster Linie die Kreditinstitute, aber auch jeder, der mit Währungsgeld umgeht.

Das Rechtsverhältnis einer Anstalt zu ihren Benutzern kann sich in zwei Formen äussern: als privatrechtliches und als öffentlich-rechtliches¹⁸⁸⁾.

Privatrechtlich tritt die Deutsche Bundesbank ihren Benutzern bei den Geschäften des V. Abschnitts des Bundesbankgesetzes gegenüber. Es sind dies u.a. die Geschäfte mit den Kreditinstituten, mit öffentlichen Verwaltungen einschliesslich dem Bund und die Geschäfte mit jedermann. Auf diesem Gebiet handelt die Bundesbank als "Bank der Banken". Sie ist als "prima inter pares" den übrigen Banken gleichgeordnet. Es ist selbstverständlich, dass sie in dieser Eigenschaft den allgemeinen Regeln des Handels- und Wirtschaftsverkehrs unterliegt. Unabhängigkeit kann es hier nicht geben. Vielmehr üben die ordentlichen Gerichte die Rechtsprechung über Streitigkeiten auf diesem Gebiet aus (§ 11 Abs. 4 BBG).

Bei dem Verhältnis der Bundesbank zu ihrem Personal muss unterschieden werden zwischen den Mitgliedern der Organe, den Beamten, Angestellten und Arbeitern. Das Rechtsverhältnis zu den Beamten, Angestellten und Arbeitern weicht zwar in geringem Umfang von dem für die sonstigen für den Bund tätigen Personen ab; denn die Deutsche Bundesbank hat durch ein Personalstatut ihren Aufgaben entsprechende Sonderregelungen getroffen. Die uns hier allein interessierende Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten, ist jedoch nicht ausgeschlossen. So können Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis von Arbeitern und Angestellten vor den Arbeitsgerichten ausge-

188) Forsthoff, Lehrbuch, S. 420; Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 263.

tragen werden und für Beamte ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. - Die Mitglieder der Organe der Bundesbank stehen zu ihr in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis¹⁸⁹⁾. Für Streitigkeiten sind die ordentlichen Gerichte zuständig¹⁹⁰⁾.

Auch diese Art der gerichtlichen Kontrolle betrifft nicht die Frage der Unabhängigkeit. Denn hier sollen in erster Linie Rechte des Personals der Deutschen Bundesbank geschützt werden. Sie ist hier Dienstherr und Arbeitgeber und unterscheidet sich nicht vom Staat als Dienstherr und Arbeitgeber auf anderen Gebieten. Das eigentliche Aufgabengebiet der Bundesbank, die Währungspolitik, wird nicht berührt.

Soweit die Deutsche Bundesbank Auftragsgeschäfte wahrnimmt (§ 19 Abs. 1 Nr. 7 BBG), kann es sich bei ihren Rechtsakten um echte Verwaltungsakte handeln, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Auch hier berührt die richterliche Kontrolle die Unabhängigkeit nicht, weil es sich eben nicht um eigene Rechte und die Ausübung eigener Befugnisse der Deutschen Bundesbank handelt.

Die Frage der Unabhängigkeit von der rechtsprechenden Gewalt konzentriert sich vielmehr auf das Gebiet, auf dem die Notenbank ihren Benutzern hoheitlich in Ausübung eigenen Rechts gegenübertritt: auf das Gebiet der währungspolitischen Grundsatzanordnungen des vierten Abschnitts des Bundesbankgesetzes. Diese Anordnungen bedürfen nunmehr einer rechtlichen Qualifikation.

189) Sie stehen zwar nach § 7 Abs. 4 und § 8 Abs. 5 BBG in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Damit ist aber nur das Außenverhältnis bezeichnet, das insbesondere für haftungsrechtliche Fragen bedeutsam ist. Im Verhältnis zur Bundesbank stehen die Organsmitglieder in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis (von Spindler, Becker, Starke, S. 121 und 149).

190) Mangels eines arbeitsrechtlichen Unterordnungsverhältnisses scheidet die Arbeitsgerichtsbarkeit aus.

Eine öffentlich-rechtliche Anstalt kann im Rahmen ihrer Anstaltsgewalt Verwaltungsakte ¹⁹¹⁾, autonome Normen und - ausnahmsweise - gerichtsfreie Hoheitsakte erlassen. Anfechtbar vor den Verwaltungsgerichten sind die währungspolitischen Akte der Bundesbank dann, wenn sie Verwaltungsakte sind, nicht anfechtbar, wenn es sich um normative Bestimmungen oder gerichtsfreie Hoheitsakte handelt. Von einer Unabhängigkeit von der rechtsprechenden Gewalt kann also nur im letzten Falle gesprochen werden.

Wir prüfen zunächst, ob es sich bei den währungspolitischen Akten der Deutschen Bundesbank um gerichtsfreie Hoheitsakte handelt.

Fast unbestritten ¹⁹²⁾ ist heute, dass es derartige Akte gibt. Allerdings können sie mit Rücksicht auf Art. 19 Abs. 4 GG nur eine Ausnahme darstellen ¹⁹³⁾. Verfehlt ist es meines Erachtens, das Charakteristikum des justizfreien Hoheitsaktes (Regierungsaktes) allein im Politischen zu sehen ¹⁹⁴⁾; denn jeder Verwaltungsakt, selbst eine einfache Genehmigung einer unteren Verwaltungsbehörde, kann eine politische Entscheidung enthalten. Ebenso erscheint mir nicht zweckmässig, die Grenze zum anfechtbaren Verwaltungsakt dort zu ziehen, wo der Bereich materieller Verwaltung beginnt: jeder Gnadenakt, jeder Akt der Regierung, stellt materielle Verwaltung dar und ist dennoch nicht anfechtbar. Einen Qualitätsunterschied zwischen gerichtsfreien und justiziablen Hoheitsakten gibt es nicht ¹⁹⁵⁾. Die gerichtliche Nachprüfbarkeit endet

191) Soweit diese, wie hier, auf Gesetz beruhen, braucht der schwer fassbare und für die meisten Fälle nichtsagende Begriff des besonderen Gewaltverhältnissen nicht herangezogen werden.

192) A.A. Ule, Anm. IV 6 a zu § 42. Allerdings scheint Ule auch einen gerichtsfreien Raum anzuerkennen, nämlich bei den im Vollzug verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsnormen getroffenen Massnahmen oberster Staatsorgane und den durch völkerrechtliche Normen geregelten Massnahmen; nur nennt er diese Massnahmen nicht gerichtsfreie Hoheitsakte. Ebenso wie Ule van Husen, DVBl 1953, S. 70 ff.

193) Loening, DVBl 1951, S. 236.

194) Smend: L'acte de gouvernement est bien plutôt caractérisé par sa nature politique, S. 33; Hessischer VGH, Verw.Rechtspr. 1, S. 334; Forsthoff, Lehrbuch, S. 469.

195) vgl. oben S. 28, Fussnote 108; Giacometti, Allgemeine Lehren, S. 49 und 344.

vielmehr da, wo es sich um Akte auf höchster politischer Ebene handelt, auf einer Ebene, auf der die Staatsgeschicke geleitet werden¹⁹⁶⁾. - Allerdings ist hier zu beachten, dass ein grosser Teil dieser Akte auf höchster politischer Ebene durch das Bundesverfassungsgericht nachprüfbar sind (Art. 93 GG). Diese Nachprüfbarkeit betrifft jedoch nicht ihre politische Richtigkeit, sondern nur ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz¹⁹⁷⁾.

Dieses Ergebnis erscheint auch deshalb als richtig, weil politische Entscheidungen auf höchster Ebene den Bürger selbst nie unmittelbar betreffen, er also keines Anfechtungsrechts bedarf. Dafür ist das freie Spiel der Staatsgewalten auf höchster Ebene gesichert, ohne welches eine Demokratie nicht denkbar ist. Jeder Eingriff der Rechtsprechung müsste das Gleichgewicht der Kräfte zu ihren Gunsten erheblich stören¹⁹⁸⁾.

Wann aber liegen Akte auf höchster politischer Ebene? Und setzt die Deutsche Bundesbank Akte dieser Art?

Politik ist jede Art selbständiger, leitender Tätigkeit¹⁹⁹⁾, Staatspolitik Politik im Bereich der Staatsinteressen. Als Anstalt des Bundes betreibt die Bundesbank Staatspolitik; sie bestimmt selbständig über die Währung des Staates²⁰⁰⁾.

196) Walter Jellinek, DRZ 1948, S. 271; Forsthoff, Lehrbuch, S. 466; im Ergebnis, aber mit anderer Bezeichnung: van Husen, DVBl 1953, S. 70 ff.; Loening, DVBl 1951, S. 233 ff.

197) Amtlicher Bericht über den Abschnitt "Die Rechtsprechung", verfasst von Zinn unter Mitwirkung von Holtkotten, Berichte, S. 45.

198) Vgl. auch Roellecke, S. 147 ff., der die Forderung nach einem gerichtsfreien Raum auf höchster Staatsebene allerdings aus der Gestaltungsfreiheit der obersten Staatsorgane herleitet und weniger aus dem Gedanken der Gewaltenbalance.

199) Max Weber, S. 493.

200) Wenn Max Weber die Einschränkung allgemeiner Politik in Richtung auf die Staatspolitik zu erreichen sucht, dass noch das Streben nach Machtanteil, nach Beeinflussung der Machtverteilung hinzukommen muss (S. 494), so übersieht er, dass diese Machtsteigerung nicht das Primäre einer Staatspolitik sein kann, denn der Staat und seine Politik sind gerade dazu da, die ursprünglichen Machtansprüche in geordnete Bahnen zu lenken (Roellecke, S. 52). Staatspolitik soll das Leben im Staat leiten und gestalten (Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 68; Helfritz, S. 25). Eine solche Funktion kann man der währungssteuernden Tätigkeit der Deutschen Bundesbank nicht absprechen.

Diese Staatspolitik müsste sie auf höchster staatlicher Ebene betreiben. Auf dieser Ebene können nur höchste Organe, d.s. Verfassungsorgane handeln. ^{200a)} Ein Verfassungsorgan ist die Bundesbank de lege lata nicht. Als Anstalt des öffentlichen Rechts steht sie vielmehr im Staatsaufbau unter den Verfassungsorganen. Daher handelt es sich bei den währungspolitischen Akten der Deutschen Bundesbank nicht um justizfreie Hoheitsakte ²⁰¹⁾.

Es bleibt uns nunmehr noch zu prüfen, ob es sich bei den währungspolitischen Akten der Bundesbank um Verwaltungsakte oder um Normen handelt. Das wichtigste Kriterium eines Verwaltungsaktes im Unterschied zu einer Norm ist, dass er einen konkreten Einzelfall regelt oder gestaltet ²⁰²⁾. Eine Norm hingegen enthält eine allgemeine Regel.

In der Literatur sehen v. Spindler, Becker, Starke ²⁰³⁾ in den währungspolitischen Akten der Bundesbank generelle Anordnungen, die Gesetzen vergleichbar und deshalb im Verwaltungsgerichtsverfahren nicht anfechtbar sind. Unklar bleibt die Stellungnahme von Beck ²⁰⁴⁾. Er unterscheidet zwischen generellen hoheitlichen Verwaltungsakten und Anordnungen. Zu jenen zählt er die Akte der Diskont- und Offenmarktpolitik, zu diesen die Akte der Mindestreserven- und Einlagenpolitik. Beck erfasst die währungspolitische Tätigkeit der Bundesbank hiermit nur unvollkommen; die wichtigen Gebiete der Notenausgabe und der Kreditpolitik übergeht er. Für die Nachprüfbarkeit hebt er schliesslich seine eigene Unterscheidung selbst wieder auf: Er verneint die Anfechtbarkeit sowohl für die generellen hoheitlichen Verwaltungsakte als auch für die Anordnungen, da es sich in keinem Fall um Einzelakte der Verwaltung handele ²⁰⁵⁾.

201) So wohl auch Starke, DÖV 1957, S. 610; ebenfalls bejahend: Hahn, S. 14.

202) Forsthoff, Lehrbuch, S. 184.

203) Kommentar, S. 120.

204) Kommentar, S 333.

205) Kommentar, K 904 a.E.

200 a) Vgl. auch Vorbrugg, S. 137

Diesen Ansichten ist zunächst im Hinblick auf die Notenausgabe zuzustimmen: Diese stellt einen Akt dar, der sowohl die formellen als auch die materiellen Voraussetzungen der Normsetzung erfüllt. Freilich darf man hier nicht auf die reine Tathandlung des "Ausgebens" abstellen, dem kein generell-abstrakter Charakter zukommt; von Interesse ist vielmehr allein die Entscheidung über die Notenausgabe, ihren Gesamtbetrag und ihre Stückelung. Denn u.a. durch diese Entscheidung betreibt die Notenbank Währungspolitik: durch sie bestimmt sie das Geldvolumen, den Konjunkturverlauf und somit auch den Wert des Geldes.

Die Entscheidung über die Notenausgabe erfüllt die formellen Voraussetzungen einer Rechtsnorm: Sie beruht auf Gesetz und wird öffentlich bekanntgemacht. Gesetzliche Grundlage ist § 14 Abs. 1 Satz 1 BBG. Die Veröffentlichung der wesentlichen Punkte der Entscheidung ist in § 14 Abs. 1 Satz 5 und § 33 BBG vorgesehen.

Die Entscheidung über die Notenausgabe erfüllt aber auch die materiellen Voraussetzungen einer Rechtsnorm: sie enthält eine generelle und abstrakte Regelung. Die Notenausgabe richtet sich an alle, die am Geldverkehr teilnehmen - das sind praktisch alle Staatsbürger. Sie unterscheidet sich dadurch von Maßnahmen der Notenbank, die sich an einen zwar grossen, aber abgrenzbaren Teil der Staatsbürger wenden, zum Beispiel von den "allgemeinen Genehmigungen", welche früher die Bank deutscher Länder auf devisenwirtschaftlichem Gebiet erteilte ²⁰⁶⁾. Damals wurde durch eine einzige Genehmigung von einem allgemeinen Verbot für eine bestimmbare Vielzahl von Fällen eine Ausnahmeregelung getroffen, und nur weil die Vielzahl der Fälle gleiche Voraussetzungen aufwies, konnte die Regelung in allgemeiner Form ergehen. Bei der Notenausgabe hingegen trifft die Deutsche Bundesbank eine Regelung, die einen nicht bestimmbaren Kreis von Fällen erfasst, sondern den gesamten Zahlungsverkehr im Inland betrifft, ungeachtet der Einzelfälle, in denen sie praktisch wird. Bei

206) Wesenberg, AöR Bd. 41 N.F., S. 126; Forsthoff, Lehrbuch, S. 185.

der Notenausgabe der Deutschen Bundesbank handelt es sich also um eine normative Regelung und nicht um einen Verwaltungsakt ²⁰⁷⁾.

Die gleichen Grundsätze wie für die Ausgabe gelten für die Einziehung von Banknoten (§ 14 Abs. 2 BBG) ²⁰⁸⁾.

Aber auch die übrigen währungspolitischen Akte teilen den normativen Charakter der Notenausgabe. Betrachten wir zunächst die Anordnung statistischer Erhebungen auf Grund von § 18 BBG. Statistische Erhebungen im allgemeinen sind in unserer Rechtsordnung nur durch Gesetz, nicht durch Einzelanordnung (Verwaltungsakt) möglich ²⁰⁹⁾. Auch die derartigen Maßnahmen der Deutschen Bundesbank bilden hiervon keine Ausnahme. Zwar tritt der generelle Charakter hier nicht so stark in den Vordergrund: die Anordnungen sollen nur alle Kreditinstitute, nicht - wie bei der Notenausgabe - alle am Zahlungsverkehr Beteiligten betreffen. Dennoch sollen sie nicht etwa nur eine Vielzahl von Einzelfällen regeln, indem beispielsweise die finanziellen Verhältnisse der A-, B- und C-Bank festgestellt werden. Es sollen vielmehr die Verhältnisse bei allen Kreditinstituten festgestellt werden wegen eines ausserhalb dieser Feststellung gelegenen allgemeinen Zwecks, nämlich der Steuerung der Währungspolitik. Auch bei der Anordnung nach § 18 BBG handelt es sich daher um eine Normsetzung, nicht um eine Allgemeinverfügung ²¹⁰⁾.

207) Stern, S. 70.

208) Vgl. auch Starke, DÖV 1957, S. 610; Beck, K 905.

209) Vgl. z.B. § 6 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke vom 3.9.1953, BGBl I, S. 1314.

210) Unterausschuss des Rechtsausschusses des Bundesrates, Niederschrift über die Sitzung vom 11.9.1956 R 5613 b - Nr. R 160/56, S. 6; zustimmend Rechtsausschuss, Niederschrift über die Sitzung vom 26.9.1956, BR-Drucks. R 0055 - Nr. R 168/56.

Die wichtigsten monetär-kreditären Befugnisse der Deutschen Bundesbank liegen in der Diskont-, Kredit- und Offenmarktpolitik (§ 15 BBG), der Mindestreservenpolitik (§ 16 BBG) und der Einlagenpolitik (§ 17 BBG). Die hier ergehenden Akte der Bundesbank sind - wie nach dem oben Gesagten ohne weiteres deutlich ist, keine konkreten, Einzelfälle regelnde Massnahmen, sondern Rechtsnormen. Das unmittelbare Ziel der Massnahmen ist allgemein: die Steuerung der Währung. Dass daneben individuelle Personen betroffen werden, tritt in seiner Bedeutung in den Hintergrund. Es handelt sich insoweit um notwendige Nebenfolgen, die für die Erreichung des angestrebten Zieles in Kauf genommen werden. Die Normativität der Regelung wird hierdurch nicht betroffen.

Eine andere Auffassung scheint der Unterausschuss des Rechtsausschusses des Bundesrates zu vertreten ²¹¹⁾. Er sieht in den genannten Massnahmen, insbesondere auf dem Gebiet der Diskont-, Kredit- und Offenmarktpolitik, eine Festsetzung allgemeiner Bedingungen für den Geschäftsverkehr mit den Kreditinstituten. Eine solche Betrachtungsweise ist jedoch rein zivilrechtlich ²¹²⁾. Gewiss verkehrt die Deutsche Bundesbank in Ausführung ihrer Massnahmen mit den übrigen Kreditinstituten privatrechtlich. Die Anordnungen selbst trifft sie aber auf öffentlich-rechtlichem Gebiet, so dass hierin ein öffentlich-rechtlicher Akt zu sehen ist ²¹³⁾.

Da es sich bei der Ausübung der währungspolitischen Befugnisse der Deutschen Bundesbank um Normen handelt, sind sie nicht mit der verwaltungsgerichtlichen Anfechtungs-, Verpflichtungs- oder Feststellungsklage, sondern allenfalls im Wege des Normenkontrollverfahrens angreifbar. Hierzu gilt folgendes: Die Überprüfung einer währungspolitischen Massnahme im Rahmen eines anhängigen Rechtsstreites - zum Bei-

211) aaO.

212) Hahn, S. 15.

213) Vgl. Starke, DÖV 1957, S. 611; Beck, K 452; Dö11, S. 669; v. Spindler, Decker, Starke, Anm. 3 zu § 2; Hahn, S. 22.

spiel in einem Zivilverfahren um die Auswirkung einer währungspolitischen Steuerungsmassnahme - ist immer möglich (konkrete Normenkontrolle) ²¹⁴⁾. Das erfordert der in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Grundsatz, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmässige Ordnung gebunden ist: Auch die der Autonomie einer Anstalt entspringenden Rechtssätze sind Akte der Gesetzgebung und dürfen daher höheren Normen nicht widersprechen. Besteht insofern eine Abhängigkeit der Bundesbank von der rechtsprechenden Gewalt ²¹⁵⁾, so erstreckt sich diese doch nicht auf den Kernbereich ihrer Funktionen als "Hüterin der Währung". Die Abhängigkeit bezieht sich nämlich lediglich auf den rein rechtlichen, nicht auf den währungs-politischen Gehalt der Massnahmen der Bundesbank und das darin liegende gestaltende Ermessen. Würden die Gerichte auch hierüber entscheiden, so würden sie selbst währungspolitische Entscheidungen treffen: und hierzu sind sie nicht befugt ²¹⁶⁾.

Eine vom Einzelfall losgelöste Normenkontrolle (abstrakte Normenkontrolle) gibt es lediglich im Rahmen des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG ²¹⁷⁾. Durch das Bundesverfassungsgericht kann danach Bundesrecht jeder Art, also sowohl formelle Gesetze als auch Verordnungen, überprüft werden ²¹⁸⁾. Bundes-

214) vgl. auch Stern, S. 69.

215) so auch Hahn, S. 23 ff., insbesondere S. 27.

216) Triepel, Streitigkeiten, S. 98; Hans Schneider, Hoheitsakte, S. 41.

217) Eine zusätzliche abstrakte Normenkontrolle können die Länder im Rahmen des § 47 VwGO schaffen. Auf diesem Wege können dann auch (wenigstens bei einer mit Rücksicht auf Art. 19 IV GG verfassungskonformen Auslegung des § 47 VwGO) die Normsetzungsakte der Deutschen Bundesbank, obwohl sie Bundesrecht sind, überprüft werden. Bisher haben jedoch nur wenige Länder von der Möglichkeit des § 47 VwGO Gebrauch gemacht, so dass diese Form der abstrakten Normenkontrolle im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt zu werden braucht. Vgl. auch Stern, S. 70; Hahn, S. 29.

218) BVerfGE 1, S. 126.

recht im Sinne des Art. 93 GG ist aber nur Recht, das vom Bunde selbst erlassen ist. Kein Bundesrecht hingegen sind Rechtsnormen, die von sonstigen selbständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts herrühren. Das ergibt sich u.a. aus dem Kreis der Antragsberechtigten, die das Verfahren nach Art. 93 GG in Gang bringen können (§ 76 BVerfGG). Eine Überprüfung der währungspolitischen Entscheidungen der Bundesbank im Wege der abstrakten Normenkontrolle ist daher nicht möglich.

Als letzter Weg zu gerichtlichen Überprüfung von währungspolitischen Akten der Deutschen Bundesbank bleibt die Verfassungsbeschwerde. Nach § 90 Abs. 1 BVerfGG kann jeder mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in seinen Grundrechten verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben. Die Worte "durch die öffentliche Gewalt" bedeuten, dass jeder Hoheitsakt mit der Verfassungsbeschwerde angreifbar ist. Daher fallen nicht nur Einzelakte, sondern auch Gesetze unter § 90 BVerfGG, wobei der Begriff Gesetz im materiellen Sinn zu verstehen ist. Mit der Verfassungsbeschwerde können also auch Normen überprüft werden ²¹⁹⁾, die kraft der Autonomie einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erlassen worden sind ²²⁰⁾, wie z.B. die währungspolitischen Akte der Deutschen Bundesbank. Hält das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens eine währungspolitische Massnahme der Bundesbank für verfassungswidrig, so erklärt es sie für nichtig (§ 95 Abs. 3 BVerfGG), das heisst, es setzt sie insgesamt ausser Kraft ²²¹⁾. Dabei ist das Bundesverfassungsgericht nicht wie die sonstigen Gerichte auf die Nachprüfung des rechtlichen Gehalts der Massnahme beschränkt, vielmehr kann es sein Urteil auch auf den politischen Zweck der Massnahme erstrecken.

219) Geiger, Anm. 2a zu § 90.

220) Vgl. die Entscheidung BVerfGE 1, S. 91, 94 f., welche die vom Versicherungsamt genehmigte Feststellung des Jahresdurchschnittsverdienstes eines Arbeitnehmers durch die Berufsgenossenschaft betrifft.

221) So auch Hahn, S. 30 f.

Das folgt daraus, dass das Bundesverfassungsgericht eine Norm im Hinblick auf eine Verletzung der Grundrechte nachzuprüfen hat und diese Nachprüfung stets die Feststellung einschliesst, ob der Normgeber seine Gestaltungsfreiheit gegenüber dem Bürger etwa missbraucht hat. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren sind also stets politisch in dem Sinne, dass sie "die Gestaltungsfreiheit von Gesetzgebung, Verwaltung und Regierung berühren" ²²²). Hebt das Bundesverfassungsgericht eine währungspolitische Massnahme der Deutschen Bundesbank auf, so greift es in ihre Währungspolitik ein; die Bundesbank kann nunmehr ihre Währungspolitik auf diesem Gebiet nicht mehr frei gestalten und leiten.

Zusammenfassend ergibt sich: Durch die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde steht die Deutsche Bundesbank in politischer Abhängigkeit von der rechtsprechenden Gewalt. Diese Abhängigkeit besteht jedoch nur auf höchster Ebene, dort, wo es um die Wahrung der Verfassung geht. Im übrigen besteht nur eine Abhängigkeit in rechtlicher Hinsicht.

bb. Gesetzgebende Gewalt

Völlig unabhängig vom Gesetzgeber wäre die Deutsche Bundesbank dann, wenn der Gesetzgeber keine Möglichkeit mehr hätte, das Bundesbankgesetz zu ändern. Eine derartige strenge Bindung des Gesetzgebers findet sich in unserem Rechtssystem jedoch nicht. Das in Art. 88 GG statuierte staatliche Notenbanksystem in der Bundesrepublik kann vielmehr durch Zweidrittelmehrheit des Bundestages geändert oder aufgehoben werden. Zu einer Änderung der Ausgestaltung der Deutschen Bundesbank durch das Bundesbankgesetz genügt sogar schon ein einfaches Bundesgesetz. Und selbst die Aufhebung der Bundesbank kann durch einfaches Gesetz erfolgen (§ 44 BBG); doch würde dann sofort wieder der Verfassungsauftrag des Art. 88 GG in Kraft treten, und der Gesetzgeber müsste sofort eine neue Bundesbank schaffen.

222) Roellecke, S. 182

Auch zu Teileingriffen ist der Gesetzgeber berechtigt. So kann er z.B. die Unabhängigkeit der Bundesbank von der Regierung aufheben. Vor allen direkten Eingriffen des Gesetzgebers ist die Bundesbank also nicht geschützt ²²³⁾.

Um wenigstens von einer teilweisen Unabhängigkeit der Bundesbank vom Gesetzgeber sprechen zu können, müsste man - was sich in der Praxis allerdings als illusionär erweist - fordern, dass der Gesetzgeber keine Gesetze erlässt, die die Währungspolitik der Bundesbank durchkreuzen.

Zu denken ist hier erstens an Gesetze, die unmittelbar in die Währungspolitik eingreifen: z.B. die Aufwertung formell abgewickelter Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit einer Währungsreform ²²⁴⁾, devisenrechtliche Regelungen, Erhöhungen des Kreditplafonds für die öffentliche Hand ²²⁵⁾ oder politische Abkommen über den Aussenwert der Währung. Derartige Eingriffe des Parlaments sind nach geltendem Recht möglich ²²⁶⁾. Eine Unabhängigkeit vom Gesetzgeber gibt es hier nicht; sie zu fordern wäre unreal.

223) Vgl. auch Miksch, ZKW 1949, S. 518; seine düsteren Pro-
phezeiungen über die baldige Aufhebung der Unabhängig-
keit der Notenbank durch die Regierungspartei haben
sich nicht erfüllt - ein Zeichen, dass man dem Gesetz-
geber auch im Parteienstaat nicht mit zuviel Skepsis
entgegentreten soll.

224) § 13 Abs. 3 Satz 2 Umstellungsgesetz, WiGBI 1948,
Beilage 5, S. 13.

225) Vocke, Gesundes Geld, S. 135 f.

226) Bei der Diskussion um das Bundesbankgesetz hat Möller,
Vers.Wirtsch. 1956, S. 479 ff., vorgeschlagen, dieser
Gefahr dadurch zu begegnen, dass dem Art. 88 GG ein
Abs. 2 zugefügt werde, der es dem Gesetzgeber entweder
gebietaet, soch aller währungsgefährdenden Massnahmen
zu enthalten, oder der eine Änderung verschiedener Para-
graphen des Bundesbankgesetzes nur mit Zweidrittelmehr-
heit zulässt. Der Vorschlag wurde jedoch nicht aufge-
griffen.

Eine Auswirkung auf die Währungspolitik der Deutschen Bundesbank können zweitens aber auch Gesetze haben, die nicht unmittelbar der Währungssteuerung dienen. So kann sich z. B. die Aufhebung der Pflicht zur Beantwortung von Fragen im Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke auf die Dispositionsmöglichkeit und damit auf die Währungspolitik der Bundesbank auswirken; gesetzliche Ein- und Ausfuhrbeschränkungen beeinflussen den Geldumlauf; selbst übernationale Verträge, wie der Montanvertrag, haben einen erheblichen Einfluss auf Wirtschaft und Währung im Inland. Es leuchtet ein, dass auch diese Einwirkungen auf die Währungspolitik nicht ausgeschlossen werden können; dazu sind Währung, Wirtschaft und allgemeine Politik zu eng verknüpft. Im Gegenteil ist es geradezu die Aufgabe der Notenbank, durch ihre Währungspolitik alle sonstigen mittelbaren und unmittelbaren Einflüsse auf die Währung auszugleichen. Auch eine Unabhängigkeit vom Gesetzgeber in dem Sinn, dass kein Gesetz die Währungspolitik der Deutschen Bundesbank beeinflussen darf, ist nicht denkbar.

Nicht zur Unabhängigkeit vom Gesetzgeber, wohl aber zur Unabhängigkeit von der gesetzgebenden Gewalt gehört die Freiheit von parlamentarischer Verantwortung. Kann wenigstens insoweit von einer Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank gesprochen werden?

Parlamentarische Verantwortung bedeutet zunächst Kontrolle durch das Parlament, die ausgeübt werden kann durch parlamentarische Kritik, durch die parlamentarisch zulässigen Mittel der Interpellation, der Resolution und der parlamentarischen Untersuchung²²⁷⁾. Hinzukommen muss eine Möglichkeit der Sanktion; denn erst sie macht die Kontrolle wirksam. Als formale²²⁸⁾ Sanktion, die gegenüber nichtparlamentari-

227) Georg Jellinek, Staatslehre, S. 792.

228) Auf die meist unberechenbare Wirkung einer parlamentarischen Untersuchungsmassnahme, etwa den "freiwilligen" Rücktritt eines Ministers nach peinlicher Befragung vor dem Bundestag, soll hier - ebenso wie auf sonstige nicht formalisierte Sanktionen - nicht eingegangen werden.

schen Stellen verhängt werden kann, kennt das Grundgesetz nur das Misstrauensvotum der Art. 67 und 68 GG. Auch die Deutsche Bundesbank ist von der direkten Verantwortlichkeit freigestellt ²²⁹⁾. Zur Begründung führt der Regierungsentwurf ²³⁰⁾ aus, der Grundsatz der parlamentarischen Kontrolle finde schon im allgemeinen nicht ausnahmslos Anwendung; für die Bundesbank gelte darüber hinaus eine ungeschriebene Ausnahme unter dem Gesichtspunkt des "vorrrechtlichen Gesamtbildes": die Notenbank sei bereits seit Jahrzehnten unabhängig und müsse daher auch heute von jeder Verantwortung gegenüber dem Parlament frei sein. Seither hat niemand diese Freiheit von parlamentarischer Kontrolle angezweifelt ²³¹⁾. Lediglich Starke ²³²⁾ meint, das Parlament müsse die währungspolitischen Anordnungen der Deutschen Bundesbank überprüfen können, ohne seine Auffassung näher zu begründen.

Die Deutsche Bundesbank ist also vom Parlament nur als Gesetzgeber abhängig; einer parlamentarischen Kontrolle unterliegt sie dagegen nicht.

cc. Bundesregierung und Deutsche Bundesbank

Wenn von "Unabhängigkeit der Bundesbank" gesprochen wird, meint man im allgemeinen nur das Verhältnis der Bundesbank zur Bundesregierung. Nicht ganz zu Unrecht; denn dieses ist deshalb von besonderem Interesse, weil sowohl Bundesbank als auch Bundesregierung Teile der Exekutive sind und die Regierung als Spitze der Exekutive grundsätzlich allen anderen Trägern von Exekutivgewalt übergeordnet ist. Zur Bundesbank

229) Im Gegensatz zu Schweden und Finnland, wo die parlamentarische Kontrolle bereits im 17. Jahrhundert eingeführt wurde, um dem Missbrauch des Notenemissionsrechts vorzubeugen (Auboin, S. 2).

230) Bundestagsdrucksache, 2. Wahlperiode Nr. 2781, S. 25.

231) Vgl. Zeit vom 31.1.1957; Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 30.1.1957 und 6.10.1956; Scharnbergbericht, S. 5.

232) DÖV 1957, S. 610.

aber steht sie im Verhältnis der Koordination. Dieses Koordinationsverhältnis ist nunmehr abschliessend noch zu betrachten.

Das Verhältnis zwischen Bundesbank und Bundesregierung ist durch das Bundesbankgesetz positiv ausgestaltet ²³³⁾: Nach § 12 BBG ist die Deutsche Bundesbank verpflichtet, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, soweit ihre Aufgabe - die Geld- und Kreditpolitik so zu betreiben, dass sie der Währungssicherung dienen (§ 3 BBG) - es erlaubt. Die Bestimmung des § 12 i.V. mit § 3 BBG ist insofern wenig eindeutig, als der konkrete Inhalt des Zieles der Währungssicherung in verschiedene Ziele aufgespalten werden kann, die sich nicht immer widerspruchsfrei nebeneinander verwirklichen lassen: die Wahrung der Binnen- und Aussenstabilität. Wenn die Regierung eine rigorose Vollbeschäftigung oder Wachstumspolitik mit eindeutigen inflationären Effekt betreibt, kann die Bundesbank im Hinblick auf das Ziel der Währungssicherung dem ihre Unterstützung versagen. In diesem Fall steht sie gleichgewichtig neben der Regierung. Dies gilt jedoch z.B. nicht für den Fall der leichten importierten Inflation. Hierbei kann die Aufrechterhaltung der Aussenstabilität (Zahlungsbilanzausgleich bei festem Wechselkurs) u.U. die Aufgabe der Binnenstabilität bedeuten. Wenn in diesem Fall die Regierung die Wiederherstellung der Aussenstabilität anstrebt, wird die Bundesbank nicht unter Berufung auf die §§ 12 und 3 BBG dieser Politik mit geldpolitischen Massnahmen entgegenwirken können. Auch für den Fall, dass sich die Regierung gezwungen sieht, einer grösseren Unterbeschäftigung mit expansiven und möglicherweise leicht inflationären Massnahmen zu begeben, wird die Bundesbank nicht mit dem Hinweis, nach §§ 12 und 3 BBG sei sie - was die Geldpolitik angeht - für die Wahrung der Binnenstabilität der Währung verantwortlich,

233) Seine Ausgestaltung ist hingegen nicht durch die Verfassung ausdrücklich garantiert, wie es von verschiedenen Seiten gefordert wurde (vgl. Veit, Frankfurter Rundschau vom 1.3.1957; Strickrodt, ZKW 1952, S. 533 f). Auch der weniger weitgehenden Forderung, dass die Änderung des § 12 BBG nur mit qualifizierter Mehrheit zuzulassen sei (vgl. Möller, Vers.Wirtsch. 1956, S. 479), ist der Gesetzgeber nicht nachgekommen.

restriktiv operieren können ²³⁴⁾.

Wenn auch durch die Formulierung des § 12 BBG das Ziel der Währungssicherung bei oberflächlicher Betrachtung der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik übergeordnet zu sein scheint, so liegt in dieser Vorschrift jedoch gleichzeitig das Gebot - und dem kommt hinsichtlich der Interpretationsbedürftigkeit dessen, was unter "Währungssicherung" zu verstehen ist, gesteigerte Bedeutung zu -, die allgemeine Wirtschaftspolitik nicht zu gefährden. Darin wird das Koordinationsbestreben des Gesetzgebers deutlich.

Nun wäre entsprechend unserem hierarchischen Verwaltungsaufbau die Deutsche Bundesbank, da es sich bei ihrer Tätigkeit um Verwaltung handelt, der Bundesregierung unterstellt, so dass der in Satz 1 des § 12 BBG enthaltene Koordinationsgedanke nicht wirksam werden könnte. Deshalb bestimmt Satz 2 des § 12 BBG: "Sie (die Bundesbank) ist bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig". Damit ist der Bundesbank eine autonome Stellung eingeräumt, die es ihr erlaubt, auch in Krisensituationen des Staates, wenn die Regierung selbst schlechte oder überhaupt keine Politik betreibt, durch ihre Währungspolitik zumindest die schlimmsten Gefahren von der Wirtschaft abzuwenden ²³⁵⁾, ²³⁶⁾. Und zwar geht die Unabhängigkeit so weit, dass nicht einmal der Bundeskanzler, der nach Art. 65 GG die Richtlinien der Politik bestimmt, die Bundesbank anweisen darf ²³⁷⁾.

234) Weiterhin wird die Notenbank insofern ihrer Aufgabe nur begrenzt gerecht werden können, als es ihr - es sei denn unter erheblichem deflatorischen Druck - schwer möglich sein dürfte, bei wachsendem Sozialprodukt und steigender Produktivität zur Kompensierung von Preiserhöhungen im Dienstleistungssektor erforderliche Preissenkungen im industriellen Sektor durchzusetzen. Es zeigt sich also, dass in eindeutigen Situationen (z.B. bei galoppierender Inflation) die Bundesbank gleichgewichtig neben der Regierung steht, bezüglich vieler anderer Fälle aber die Formulierungen der einschlägigen Bestimmungen im Bundesbankgesetz zu ambitiös sind und den Schwierigkeiten der Realität nicht entsprechen.

235) Übereinstimmend Seuffert in der 175. Bundestagssitzung.

Unabhängigkeit der Bundesbank bedeutet allerdings nicht Lösung der Bundesbank von der Regierung, sondern nur Weisungsfreiheit bei der Ausübung der währungspolitischen Befugnisse. Der Begriff der währungspolitischen Befugnisse ist dabei weit auszulegen. Zu ihnen gehören auch die aus dem Selbstverwaltungsrecht der Bank entspringenden, der Währungssicherung dienenden internen Anordnungen sowie alle Geschäfte, welche die Bank in Ausführung ihrer währungspolitischen Massnahmen tätigt. Nur in Auftragsangelegenheiten ist die Bank an Weisungen gebunden. Aber das ergibt sich bereits aus der Natur dieser Angelegenheiten; denn hier handelt es sich nicht um Erfüllung eigener, sondern fremder Aufgaben, die der Bank wegen ihrer Verwaltungsorganisation übertragen worden sind ²³⁸⁾. -

236) Der Regierungsentwurf sah hier die Worte "nicht an Weisungen der Bundesregierung gebunden" vor. Nach dieser Formulierung waren immerhin noch Weisungen möglich. Der Bundesrat hatte daher vorgeschlagen, die Vorschrift folgendermaßen zu fassen: "Die Bundesbank ist von der Bundesregierung unabhängig". Es wurde dann eine Einigung auf die heutige Fassung erreicht, die einerseits dem Vorschlag des Bundesrates entgegenkommt (vgl. Nolting-Hauff in der 181. Bundesratssitzung), ihm andererseits aber gemäss dem Vorschlag der Bundesregierung konkretisiert (ebenso Scharnbergbericht, S. 5; Schubert, BB 1957, S. 830).

237) Zeit vom 30.1.1957; Möller, Vers.Wirtsch. 1956, S. 480.

238) In den Kreis der Auftragsangelegenheiten gehören insbesondere devisenrechtliche Fragen, Vertretung der Bundesrepublik beim internationalen Währungsfonds und bei der Weltbank und die Verwaltung verschiedener Fonds (vgl. Beck, K 300).

Da die Bundesbank trotz ihrer Unabhängigkeit die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen hat, musste das Bundesbankgesetz die Art der Zusammenarbeit festlegen. Das geschah in § 13.

Der Regierungsentwurf (§ 9) sowie die Änderungsvorschläge des Bundesrates (§ 16) und der CSU-Entwurf (§ 9) hatten vorgesehen, die Regelung des Art. II Ziffern 6 b, c und 7 des Gesetzes über die Bank deutscher Länder zu übernehmen. Danach waren der Finanz- und Wirtschaftsminister als Vertreter der Bundesregierung berechtigt, an den Sitzungen des Zentralbankrates teilzunehmen, deren Anberaumung zu verlangen, Anträge ohne Stimmberechtigung zu stellen und Aussetzung der Beschlüsse für die Dauer von acht Tagen zu fordern. Ferner war die Bank deutscher Länder zur Auskunfterteilung und Berichterstattung verpflichtet. Im Ausschuss für Geld und Kredit wurde jedoch das Einberufungsrecht der Bundesregierung gestrichen und stattdessen ein Teilnahmerecht des Bundesbankpräsidenten an den Kabinettsitzungen der Bundesregierung aufgenommen.

Nach § 13 BBG ist die Zusammenarbeit zwischen Bundesbank und Bundesregierung demnach folgendermaßen geregelt: Die Bundesbank hat die Bundesregierung in Angelegenheiten von wesentlicher währungspolitischer Bedeutung zu beraten und auf Verlangen Auskunft zu erteilen. Die Mitglieder der Bundesregierung können ohne Stimmrecht, aber mit Antragsrecht, an den Sitzungen des Zentralbankrates teilnehmen. Auf ihr Verlangen hin muss die Beschlussfassung bis zu zwei Wochen ausgesetzt werden. Auf der anderen Seite soll der Bundesbankpräsident zu solchen Kabinettsitzungen der Regierung zugezogen werden, in denen über Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung beraten wird.

Diese Art der Zusammenarbeit soll, wie es im Regierungsentwurf heisst, lediglich "eine gewissenhafte und umfassende gemeinsame Beratung sichern"²³⁹⁾. Die Unabhängigkeit der

²³⁹⁾ Begründung zum Regierungsentwurf, S. 25.

Bundesbank durch die gesetzlich normierte Pflicht zur Zusammenarbeit zu schmälern, lag nicht in der Absicht des Gesetzgebers. Aus diesem Grunde hat er die Zusammenarbeit so ausgestaltet, dass sich die Rechte und Pflichten auf Regierungsseite und auf Seiten der Bank ausgleichen, keinem der Partner also ein Übergewicht gewährt ist.

Im einzelnen: Die Bundesbank besitzt gegenüber der Regierung das Recht der Beratung und Auskunft. Hierdurch vermag sie, Einfluss auf die Wirtschaftspolitik der Regierung zu nehmen; denn eine verantwortungsbewusste Regierung wird den fachkundigen Rat der Bank nicht übergehen und ihre Auskünfte dazu benutzen, Erfahrungen für ihre eigene Wirtschafts- und Finanzpolitik zu sammeln. Den Ausgleich zu diesem starken Recht der Bundesbank bildet das Recht der Regierung, an den Beratungen des Zentralbankrates teilzunehmen. Dadurch hat sie die Möglichkeit, sich zu währungspolitischen Fragen zu äussern, und dadurch ebenso in die Währungspolitik einzugreifen, wie es die Bundesbank auf Grund ihres Beratungs- und Auskunftsrechts bezüglich der Politik der Regierung kann ²⁴⁰⁾.

In den Zentralbankratssitzungen steht der Bundesregierung ein Antragsrecht zu. Der Zentralbankrat braucht allerdings Anträgen der Regierung nicht zu entsprechen, denn ein Stimmrecht haben die Vertreter der Bundesregierung nicht. In dieser Begrenzung des Rechts der Bundesregierung sieht v. Eynern ²⁴¹⁾ seltsamerweise gerade eine Stärkung des Regierungseinflusses, weil - so begründet er - hierdurch die Gefahr gebannt sei, dass Kabinettsmitglieder von den Zentralbankratsmitgliedern überstimmt werden, und sich der informelle Einfluss der Regierungsmitglieder umso ungebrochener entfalten könne. Er übersieht, dass gerade heute, wo das Kabinett 21 Mitglieder hat, die theoretisch alle an den Zentralbankratssitzungen teilnehmen können, umgekehrt auch

240) Vgl. Schmidt, ZKW 1956, S. 698; Begründung zum Regierungsentwurf, S. 25; Wilbert, ZKW 1952, S. 145.

241) Unabhängigkeit, S. 34.

einmal die 19 bis 21 Zentralbankratsmitglieder überstimmt werden könnten, und dadurch die Regierung den Einfluss verwirklichte, der ihr durch den Ausschluß des Weisungsrechts gerade genommen ist. Von einer stärkeren Stellung infolge geringeren Rechts kann also auch rein faktisch nicht die Rede sein. - Das Recht der Bundesregierung, an den Sitzungen des Zentralbankrats teilzunehmen, wird aufgewogen durch die Pflicht, sich bei der Bundesbank in allen währungspolitischen Fragen Informationen einzuholen. Die Bundesbank kann also der Regierung Rat und Informationen aufzwingen ²⁴²⁾. Aber wie das Antragsrecht der Bundesregierung keinen Einfluß auf die Beschlussfassung der Bundesbank zu haben braucht, so braucht auch das Recht der Bundesbank, der Regierung Rat und Auskunft aufzuzwingen, keinen Einfluss auf die Politik der Bundesregierung zu haben; denn ob sie den Rat und die Auskunft der Bundesbank auswertet, steht völlig im Belieben der Bundesregierung.

Schließlich könnte eingewendet werden, das beschränkte Vetorecht der Bundesregierung gegen Beschlüsse der Bundesbank gebe ihr eine Übermacht und hebe die Unabhängigkeit der Bundesbank auf ²⁴³⁾. Dieses Vetorecht vermag jedoch nur die Beschlussfassung bis zu zwei Wochen - in diesem Turnus tagt normalerweise der Zentralbankrat - zu verschieben und selbst das nur einmal. Diese Zeit soll der gemeinsamen Beratung und Überlegung dienen. Das Vetorecht stellt somit eine ebenso formelle Einflussmöglichkeit dar wie die oben bereits erwähnten Rechte aus § 13 BBG. Ihm entspricht auf Seiten der Bundesbank der Einfluss, den der Bundesbankpräsident durch Information und Mitsprachemöglichkeit in den Kabinettsitzungen auf Massnahmen der Regierung ausüben kann.

Der § 13 BBG sieht also insgesamt eine völlig gleichgewichtige Kooperation zwischen Bundesbank und Bundesregierung vor.

242) Sie braucht nicht auf eine Anforderung seitens der Regierung zu warten.

243) So wohl von Spindler, Becker, Starke, Anm. 3 III zu § 13.

Jedem Partner ist ein gleicher Einfluss auf den anderen möglich. Damit steht die Währungspolitik der Deutschen Bundesbank unabhängig neben der Finanz- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung ^{244) 245)}.

dd) Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Deutsche Bundesbank ist eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Obwohl Teil der Exekutive, ist sie nicht in die Verwaltungshierarchie eingegliedert. Sie steht unabhängig neben der Bundesregierung und unterliegt insbesondere nicht deren Weisungsbefugnis. Diese Weisungsfreiheit der Bundesbank wird uns in Teil C dieser Arbeit unter verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten noch eingehend beschäftigen. Hier wird auch noch auf eine andere Form, in der sich die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank äussert, einzugehen sein: auf die Freiheit von parlamentarischer Kontrolle.

III. Vergleiche mit anderen Ländern.

Nachdem wir den Umfang der Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank herausgearbeitet haben, wollen wir in einem kurzen Überblick Vergleiche zu anderen Ländern ziehen. Dabei wird besonderer Wert auf den Zusammenhang zwischen Staatsform und Unabhängigkeit zu legen sein, zumal das anschliessende Kapitel versucht, die Unabhängigkeit der Bundesbank mit der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung unseres Staates in Einklang zu

244) BVerfGE 1, S. 29 und 312; Henckel, ZKW 1958, S. 830; derselbe, WM Sonderbeilage 1952 2. Teil IV B zu Nr. 27, S. 14; derselbe, WM Sonderbeilage 7/1956, S. 10; Eick, FAZ vom 6.7.1957; Schubert, BB 1957, S. 830; Muthesius, ZKW 1957, S. 167; Szagunn, Vers.Wirtsch. 1957, S. 479; Belau, WM Sonderbeilage 1952 Teil IV B zu Nr. 13, S. 9 f.

245) Die Untersuchung darüber, inwieweit sich diese Koordination im Krisenfall bewährt, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Hierzu wird auf die Arbeit von Bernauer, insbesondere S. 124, verwiesen.

bringen.

Bei der rechtsvergleichenden Untersuchung gehen wir von der herkömmlichen Unterscheidung zwischen Staaten mit demokratisch-rechtsstaatlicher Verfassung und solchen mit autoritär-totalitärer Verfassung aus. Wir wählen also eine Unterscheidung, wie sie etwa bei Eschenburg²⁴⁶⁾ zu finden ist. Zugrunde gelegt werden die Verhältnisse in folgenden Ländern: Vereinigte Staaten von Nordamerika, England, Frankreich, Italien, Schweiz, Spanien, Portugal, Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken, Deutsche Demokratische Republik. Da sich die Unabhängigkeit der Notenbank insbesondere an ihrem Verhältnis zur Regierung zeigt, werden die rechtsvergleichenden Betrachtungen sich nur auf dieses Verhältnis beziehen.

1. Demokratien.

a. Die Präsidialdemokratie der USA

In den Vereinigten Staaten von Nordamerika finden wir die ausgeprägteste Form einer Präsidialdemokratie. Die legislative Gewalt liegt beim Kongress, der aus zwei Kammern besteht, nämlich dem Repräsentantenhaus, der Vertretung des gesamten Volkes und dem Senat, der Vertretung der einzelnen Staaten. Die Macht dieser beiden Kammern bildet ein wirksames Gegengewicht gegen eine stark ausgeprägte Exekutive, welche allein von dem vom Volk direkt gewählten Präsidenten verkörpert wird. Ein Regierungsgremium - wie etwa bei uns die Bundesregierung - gibt es in den Vereinigten Staaten nicht; die Minister - secretaries - sind vielmehr an die Weisungen des Präsidenten gebunden und nur ihm verantwortlich. Der Präsident kann die Minister jederzeit entlassen und braucht ihren Beschlüssen nicht Folge zu leisten. Er ist somit einzig verantwortlicher Träger der Exekutive, "Staatsoberhaupt, Regierungschef, militärischer Oberbefehlshaber und Parteiführer zugleich"²⁴⁷⁾. "Die Stellung des amerikanischen Präsidenten ist, ausserhalb der totalitären Systeme, die umfassendste verfassungsrecht-

246) S. 275 ff.

247) Eschenburg. S. 287.

liche Position, die ein Staatsmann in einem Lande einnehmen kann" ²⁴⁸⁾.

Dieser Konzentration der Exekutivbefugnisse in der Person des Präsidenten steht ein dezentralisiertes Banksystem gegenüber. Das Federal Reserve System ist 1913 errichtet worden. Es geht auf die Erfahrung zurück, dass eine staatlich befohlene Mindestreservpolitik nicht ausreichend ist, eine wirksame Währungspolitik zu gewähren ²⁴⁹⁾. Seine Organisation ist kurz folgende: In zwölf Bankdistrikten der Vereinigten Staaten besteht je eine Federal Reserve Bank, welche die Noten ausgibt und auch die sonstigen Notenbankgeschäfte führt. Eine zentrale Notenbank gibt es nicht. Die Politik der Reserve-Banken wird vielmehr durch einen Ausschuss der Gouverneure, den Board of Governors, bestimmt. Dieser Board ist eine rein verwaltungsmässige Spitze. Er hat sieben Mitglieder, die vom Präsidenten der Vereinigten Staaten auf vierzehn Jahre bestellt werden ²⁵⁰⁾. Ein Beirat, der aus zwölf Mitgliedern besteht, berät den Board in Fragen der Diskontpolitik, der Notenausgabe, der Offenmarktpolitik und der allgemeinen Geschäftspolitik. Für Fragen der Offenmarktpolitik gibt es daneben noch einen Sonderausschuss. Einem weiteren Beirat für Fragen der internationalen Währungspolitik gehören der Finanzminister als Vorsitzender, der Handelsminister, der Aussenminister, der Vorsitzende des Board of Governors sowie zwei Mitglieder von Exportbanken an ²⁵¹⁾.

Dieses Federal Reserve System ist von staatlicher Einflussnahme weitgehend frei, und zwar ist die materielle Unabhängigkeit voll durchgeführt ²⁵²⁾; denn die "secretaries" im Beirat für internationale Währungsfragen haben nur beratende Funktion.

248) So Scheuner, Verfassungen, S. 33, der z.Z. seiner Ausführungen (1950) allerdings noch nicht die spätere Entwicklung in Frankreich voraussehen konnte.

249) Tomberg, ZKW 1949, S. 446.

250) Deutsches Industrieinstitut, aaO., S. 8.

251) von Spindler, Becker, Starke, S. 15; o.V., ZKW 1949, S. 522.

252) Bernauer, S. 96.

Allerdings muss der Board jährlich dem Präsidenten des Repräsentantenhauses einen Bericht über seine Tätigkeit vorlegen und ihn veröffentlichen, ebenso wie der dem Schatzministerium unterstellte Währungskommissar die Geschäftsführung der Federal Reserve Banks kontrollieren kann, wodurch eine enge Zusammenarbeit zwischen Treasury und Board of Governors erforderlich wird. Ein Weisungsrecht des Präsidenten oder eines "secretarys" besteht indessen nicht. Die personelle Abhängigkeit des Boards von der Exekutive besteht zwar, ist jedoch recht lose: Durch die vierzehnjährige Amtszeit der Mitglieder des Boards ist eine weitgehende Unabhängigkeit der Reserve-Politik gesichert; die Amtszeit der "governors" überdauert dreieinhalb Amtsperioden des Präsidenten der USA.

Die Stellung des Federal Reserve System zur Exekutive entspricht also weitgehend den Verhältnissen in der Bundesrepublik. Das ist nicht allzu verwunderlich, denn es war Vorbild beim Aufbau der Bank deutscher Länder, und diese wiederum gab der Deutschen Bundesbank ihr Gepräge²⁵³⁾; allerdings hat das Bundesbankgesetz nicht den zweistufigen Aufbau des Federal Reserve Systems und der Bank deutscher Länder übernommen.

b. Parlamentarische Demokratien

aa. England

Charakteristisch für eine parlamentarische Demokratie im allgemeinen ist, dass die Exekutive aus einem Gremium besteht und dass ihre Spitze durch die Volksvertretung gewählt wird. Kennzeichnend für die Demokratie Englands insbesondere ist das Übergewicht der Regierung über das Parlament²⁵⁴⁾. Es

253) Tomberg, ZKW 1949, S. 446: allerdings sind die Federal Reserve Banks nicht Einrichtungen der Länder wie die Bank deutscher Länder, sondern des Bundes, so dass der Vergleich im strengen Sinne nur auf die Deutsche Bundesbank zutrifft (vgl. auch Höpker-Aschoff, VW 1950, Nr. 33, S. 9).

254) Scheuner, Verfassungen, S. 10.

äussert sich vor allem in der Befugnis des Premierministers, das Parlament aufzulösen und die Wahl einer neuen Volksvertretung zu veranlassen, wenn sich die Regierungspartei bei einer Massnahme der Zustimmung der Mehrheit der Wählerschaft nicht sicher ist ²⁵⁵⁾. Im übrigen arbeiten Kabinett und Parlament eng zusammen. Dadurch wird zwar eine Konzentration der politischen Entscheidungen herbeigeführt, jedoch nicht die Trennung von Exekutive und Legislative aufgehoben. Die parlamentarische Kontrolle bleibt vielmehr schon deshalb gewährleistet, weil der Opposition innerhalb des Parlaments eine extrem starke Stellung zukommt. Auch spielt in der praktischen Regierungsarbeit die öffentliche Meinung eine hervorragende Rolle. In diesem Kräftefeld ist auch die im Vergleich zum amerikanischen Präsidenten weniger hervorragende Stellung des englischen Premierministers zu verstehen, der zwar in jedes Ressort eingreifen ²⁵⁶⁾, sich aber nie gegen die öffentliche Meinung halten kann und in wichtigen Entscheidungen immer ein Einvernehmen mit der Opposition suchen wird. ²⁵⁷⁾.

Die Bank von England ist in die Exekutive eingegliedert. Sie wurde 1946 durch die "Bank of England Act" dem Anweisungsrecht des Finanzministers unterworfen. In Art. 4 der Act heisst es: "... the treasury may from time to time give such directions to the bank as, after consultation with the governor of the bank, they think necessary in the public interest" ²⁵⁸⁾. Durch diesen Artikel wurde die materielle Unabhängigkeit der Bank allerdings nur formal aufgehoben. Tatsächlich gab es bereits vorher kein unabhängiges Handeln der Bank von England; denn das Direktorium der Bank, der Board of Directors, arbeitete seit jeher eng mit dem Schatzamt zusammen. Die "Bank of England Act" bildete also nur den rechtlichen Abschluss einer tatsächlichen Entwicklung und Praxis ²⁵⁹⁾.

255) Eschenburg, S. 295.

256) Besonders auf die Aussenpolitik pflegt der Premierminister oft einzuwirken; hinzuweisen wäre hier etwa auf die recht ausgeprägte Führerstellung Churchills im zweiten Weltkrieg.

257) Der Einfluss des Monarchen geht nicht über Repräsentation, Raterteilung gegenüber dem Premierminister und Nutzbarmachung seiner nationalen und internationalen Beziehungen kraft seiner Herkunft hinaus.

258) Zitiert nach Bernauer, S. 105.

259) o.V., ZKW 1949, S. 523.

Es gehört zur englischen Tradition, dass auch die Währungs- politik von der Regierung bestimmt wird; und zwar zeigt das Schatzamt die grosse Linie auf, während der Board of Directors mit diesem Ziel vor Augen die einzelnen währungspolitischen Massnahmen durchführt. Der Radcliffe-Ausschuss erklärte 1959 hierzu ²⁶⁰⁾: "Wir distanzieren uns von einer Auffassung, die stillschweigend oder ausdrücklich aus manchen Zeugenaussagen herausgeklungen hat, dass es nämlich das öffentliche Interesse erfordere, die völlige Unabhängigkeit der Notenbank von jeglichen politischen Einflüssen sicherzustellen. Wir teilen diesen Glauben nicht, so sehr er anderen Volkswirtschaften oder Staatssystemen angemessen sein mag" ²⁶¹⁾. Hieraus geht eindeutig die englische Auffassung über das Verhältnis von Staat und Notenbank hervor: Ebenso wie England ohne vollständig geschriebene Verfassung zu den Musterländern der Demokratie gehört, eben weil das demokratische Prinzip tief im Volk verwurzelt ist, ist es selbstverständlich, dass die Exekutive die Währungspolitik bestimmt. Das Vertrauen des englischen Volkes, dass dies nicht zu seinem Nachteil geschieht, wird nicht getäuscht: dazu haben die englischen Politiker einen zu ausgeprägten kaufmännischen Sinn, und das englische Volk als altes Handelsvolk vermag sich in politische Notwendigkeiten einzufühlen. Hinzu kommt die aufgezeigte demokratische Kontrolle durch Parlament, Opposition und öffentliche Meinung, die die Gefahr eines Missbrauchs der Regierungsmacht bisher immer zu bannen vermochte.

260) Dieser aus neun Mitgliedern bestehende, unter dem Vorsitz von Lord Radcliffe tagende Ausschuss war am 3.5. 1957 vom damaligen englischen Schatzkanzler Thorneycroft eingesetzt worden, um die "Arbeitsweise des monetären und Kreditsystems zu untersuchen und Empfehlungen auszusprechen".

261) Zitiert nach Richebächer, ZKW 1959, S. 858.

Aus diesem Grund findet sich in einem der demokratischsten Länder eine in materieller Hinsicht von der Regierung abhängige Notenbank. Die persönliche Unabhängigkeit von der Exekutive freilich ist formal gewahrt, da die Mitglieder des Board of Directors von der Krone ernannt werden.

bb. Frankreich.

Bis zur IV. Republik konnte man in den Verfassungen Frankreichs die Abstammung vom parlamentarischen System Englands verfolgen. Allerdings war der kontinentale Parlamentarismus besonders geprägt durch den Vorrang des Parlaments vor der Exekutive und durch die Schaffung eines rein repräsentativen Systems ohne plebiszitäre Züge ²⁶²⁾. Das Amt des Präsidenten der Republik war schwach ausgebildet, und auch der Präsident des Ministerrates besass nicht viel Macht. Besonders charakteristisch für die Verhältnisse in Frankreich aber war die enge Verknüpfung zwischen den beiden Kammern des Parlaments und der Regierung, also das Fehlen einer strengen Gewaltenteilung. Dieses Charakteristikum ist auch in der Verfassung der V. Republik vom 4.10.1958 noch zu beobachten. Die Gewaltenteilung wird ersetzt teils durch Inkompatibilitätsvorschriften, teils durch eine Gewaltenbalance ²⁶³⁾ innerhalb der Staatsfunktionen. Verstärkt hat sich in der V. Republik vor allem die Stellung des Präsidenten. Er ist nicht mehr "pouvoir neutre". Vielmehr bestellt er allein und unwiderruflich den Premierminister und zusätzlich hat er die Möglichkeit, das Parlament jederzeit aufzulösen. Seine Macht entspricht also fast der des amerikanischen Präsidenten. Ja, es hat sogar den Anschein, als steuere Frankreich einer Lösung vom parlamentarischen System in Richtung auf das Präsidialsystem der USA mit diktatorischen Zügen zu. Dafür spricht etwa die relativ lange Amtszeit des Präsidenten von sieben Jahren.

262) Scheuner, Verfassungen, S. 22.

263) Henke, DÖV 1959, S. 122 und 124; Rivero, Der Staat, S. 266.

Es würde uns nicht überraschen, wenn die "Banque de France" ebenfalls dieser mächtigen Staatsspitze unterstellt wäre. In-
dessen ist das nur in begrenztem Umfang der Fall. Rein formal
ist sie loser mit der Exekutive verknüpft als die "Bank of
England". Ihre Stellung lässt sich auch heute noch mit einem
Ausdruck Napoléons I. umschreiben: "Je veux que la Banque
soit assez dans la main du gouvernement et n'y soit pas
trop" ²⁶⁴⁾. Diesen Grundsatz verwirklicht das französische
Banksystem folgendermaßen:

Die Bankleitung besteht aus dem Gouverneur und zwei Unter-
gouverneuren, die der Ministerrat ernennt. Ihr beigeordnet
ist ein Generalrat, der aus dem Gouverneur der Bank und vier-
zehn weiteren Mitgliedern zusammengesetzt ist. Eines dieser
Mitglieder wählt das Personal der Bank, sieben weitere bestimmt
der Finanzminister, vier sind Leiter grosser Banken und die
anderen zwei sind nicht stimmberechtigte Zensoren, die im
Auftrage des Finanzministers an den Sitzungen des Generalra-
tes teilnehmen. Dieser Generalrat hat nur ausführende Funk-
tion. Die Währungspolitik in ihren Grundzügen wird durch den
Conseil National du Crédit bestimmt, in dem Mitglieder aller
mit Wirtschaftsfragen befassten Ministerien vertreten sind
und ausserdem Vertreter der Arbeitnehmerschaft, der Banken,
der Kreditgeber der öffentlichen Hand und der Gouverneur der
"Banque de France". Das Hauptgewicht der Arbeit und damit der
Einflussmöglichkeit liegt bei einem Sekretariat, das bei der
"Banque de France" unterhalten wird. Es gibt der Bank selbst
einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Bankpolitik
und schwächt den Einfluss, den die Regierung im Generalrat
und im Nationalrat hat, wieder ab. Ein direktes Weisungsrecht
der Regierung gibt es nicht, jedoch darf nicht verkannt wer-
den, dass ihr Einfluss in beiden Räten stärker ist als der
der Bank ²⁶⁵⁾. Wir finden in Frankreich also ein deutliches
Übergewicht der Regierung über die Notenbank.

264) Im Conseil d'Etat, März 1806; zitiert nach Obst-Hintner,
S. 152.

265) von Spindler, Becker, Starke, S. 20; Bernauer, S. 101.

cc. Italien

Das einzige grössere Land auf dem europäischen Festland ausser in der Bundesrepublik, in dem das parlamentarische System noch vorherrscht, ist Italien. Hier hat das Parlament seine ursprüngliche Vorrangstellung; die Regierung muss vom Vertrauen der beiden Kammern getragen sein und kann durch ein - allerdings etwas erschwertes - Misstrauensvotum aufgelöst werden.

Dieser Regierung ist die "Banca d'Italia" untergeordnet. Sie ist, im Gegensatz zu den bisher betrachteten Notenbanken, in grossem Ausmass personell vom Staat abhängig. Der Gouverneur der Bank und der Generaldirektor werden zwar vom Notenbankrat ernannt; jedoch liegt das Vorschlagsrecht beim Ministerpräsidenten und beim Finanzminister. Ferner muss der Ministerrat gehört werden und der Staatspräsident der Ernennung zustimmen. All diese Rechte der Regierung entwerten somit das Ernennungsrecht des Notenbankrates.

Auch eine materielle Unabhängigkeit gibt es nicht. Bereits 1936 wurde ein interministerieller Ausschuss der Regierung geschaffen, der die Kreditpolitik bestimmen soll, und dieser Ausschuss besteht - mit einer kurzen Unterbrechung von 1944 bis 1947 - heute noch ²⁶⁶⁾. Er kann die Bank in allen währungspolitischen Fragen anweisen. Die Bank selbst ist nur Ausführungsorgan des Ausschusses, Sie kann zwar an den Ausschussberatungen - Vorsitzender ist der Finanzminister - teilnehmen, hat aber kein Stimmrecht. Nur der starken Persönlichkeit der Gouverneure Einaudi und Menichella ist es zu verdanken, dass die Bank nie zum Instrument der Regierung geworden ist ²⁶⁷⁾.

c. Sonderform einer Demokratie: die Schweiz

Das System der schweizerischen demokratischen Verfassung ist weder dem parlamentarischen noch dem präsidentialen zuzurechnen: Der Bundespräsident hat nicht annähernd die Stellung und Bedeutung des Präsidenten der USA. Er wird jährlich neu von

266) Board of Governors, S. 15.

267) Gerbi, S. 492.

der Bundesversammlung (Nationalrat und Ständerat) gewählt. Seine Bedeutung erschöpft sich im Vorsitz im Bundesrat (Regierung): er ist oberster Repräsentant der Eidgenossenschaft, auf rein repräsentative Funktion beschränkt, kein Regierungschef, sondern ein *primus inter pares*. Der parlamentarische Charakter geht der Schweizerischen Demokratie deshalb ab, weil eine echte Auseinandersetzung von Parteien im Parlament fehlt, von einer Mehrheitsherrschaft also nicht gesprochen werden kann. Es gibt keine auf alle Gebiete ausgedehnte Unterwerfung unter die Majorität, sondern es gilt der Grundsatz der gegenseitigen Achtung und Duldung, also verhältnismässiger Parität ²⁶⁸⁾. Daraus resultiert auch die Zusammensetzung der Exekutive, die konstant denselben Parteienproporz aufweist, unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen in den Kammern. "Der Bundesrat ist eine Koalitionsregierung, die auf Kompromisslösungen und das sachliche Zusammenarbeiten ihrer Mitglieder, unabhängig von Parteidiktaten, angewiesen ist" ²⁶⁹⁾. Die Bundesratsmitglieder werden in der Regel wiedergewählt bis zur Erreichung der Altersgrenze. Sie können vom Parlament auch nicht abberufen werden. Zum Ausgleich dafür ist der Bundesrat über das Institut der Motion ²⁷⁰⁾ und ihrer Erheblicherklärung auf einigen Gebieten - soweit nicht die ausschliessliche Kompetenz des Bundesrates gegeben ist ²⁷¹⁾ - an Weisungen des Parlaments gebunden.

Diesem Verfassungssystem des Ausgleichs und der Gleichordnung entspricht ein Notenbanksystem, das darauf abgestellt ist, im freien Spiel der Wirtschaftskräfte gleich einem privaten Unternehmen ohne staatlichen Zwang zu funktionieren ²⁷²⁾. Das Bun-

268) Scheuner, Verfassungen, S. 43.

269) Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 578.

270) Hierunter versteht man einen selbständigen Vorschlag eines Parlamentariers zu einer Weisung an den Bundesrat - vgl. Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 549.

271) Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 535.

272) Ittensohn, ZKW 1959, S. 39.

desgesetz über die Schweizerische Nationalbank vom 23.12.1953, das das Gesetz von 1921 ablöste, sieht folgende Organe der Bank vor: als Aufsichts- und Kontrollorgan die Hauptversammlung der Aktionäre, weiter den Bankrat, den Bankausschuss, die Lokalkomitees und die Revisionskommission, als bankenmäßige Leitung das Direktorium und die Lokaldirektionen. Über die Notenbankpolitik entscheiden Bankrat, Bankausschuss und Direktorium ²⁷³⁾. Fünfzehn der vierzig Bankratsmitglieder werden von der Generalversammlung ernannt, fünfundzwanzig durch den Bundesrat, der auch die Direktoriumsmitglieder wählt. Neben diesem Ernennungsrecht stehen dem Bundesrat materiell gewisse Genehmigungs- und Entscheidungsrechte zu ²⁷⁴⁾. Hervorzuheben sind folgende: Genehmigung der ausgegebenen Notenabschnitte, der vom Bankrat erlassenen Reglements über die Beziehungen der Bankbehörden und deren Kompetenz, des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung; Berichterstattung an die Bundesversammlung; Befreiung zum Aufruf von Noten; Entscheidung zwischen Bank und Kantonen bei Streit über die Errichtung von Zweigstellen; schliesslich Ermächtigung zum Rückruf bestimmter Notenabschnitte, -typen und -serien. Wie man sieht, gehen die Befugnisse des Bundesrates weit über diejenigen hinaus, die der deutschen Bundesregierung gegenüber der Deutschen Bundesbank zustehen. Zu beachten bleibt freilich, dass bei den eigentlichen währungspolitischen Befugnissen ein Eingriffsrecht des Bundesrates fehlt.

Aber nicht nur die Exekutive, sondern auch die Legislative lässt die Unabhängigkeit der Schweizerischen Nationalbank unangetastet; soweit gesetzliche Massnahmen getroffen wurden, wie etwa die durch die Bankkrise der dreissiger Jahre erforderlichen, waren sie eher bankpolizeilicher Natur als auf währungspolitische Wirkung ausgerichtet ²⁷⁵⁾. Lediglich nach

273) von Spindler, Becker, Starke, S. 16.

274) Art. 63 Nationalbankgesetz.

275) Gesetz vom 1.3.1935.

Art. 31 quinquies der Schweizerischen Bundesverfassung stehen dem Gesetzgeber gewisse konjunkturpolitische Befugnisse im Bereich der Geldpolitik zu, durch die Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit vermieden werden sollen. Abgesehen von dieser Notstandsregelung gibt es direkte Eingriffe des Gesetzgebers in das Notenbankwesen nicht.

Die Schweizerische Nationalbank ist also von staatlicher Einflussnahme weitestgehend frei, ohne dass sie dadurch zum alleinigen Machttträger auf monetär-kreditärem Gebiet würde. Denn da von den Geschäftsbanken "ein Verhalten gefordert wird, wie es bei gut und seriös geleiteten Firmen schon immer üblich war" ²⁷⁶⁾, bedarf es für die Nationalbank diesen gegenüber keines Anordnungsrechts; sie kann Währungs- und Konjunkturpolitik nur auf Grund von "gentlemen agreements" ²⁷⁷⁾ mit den Geschäftsbanken betreiben. Freiwillig werden so Mindestreserven gehalten und wird Liquiditätspolitik getrieben.

2. Diktaturen

a. Autoritäre Diktaturen

aa. Spanien

In Spanien hat General Franco eine autoritäre Diktatur eingerichtet. Als Diktator ist er solange Statthalter, bis er die Zeit für reif hält, die Regentschaft einem Glied des Königshauses oder einem Bürgerlichen zu übergeben. Bis dahin hat er als Staatschef höchste Gewalt. Er kann in erheblichem Umfang Dekrete erlassen ²⁷⁸⁾, die Gesetzen gleich stehen, ja sie sogar ausser Kraft setzen können. Ausserdem besitzt er das Ausfertigungs- und Veröffentlichungsrecht sowie ein dauerndes Vetorecht gegen vom Parlament beschlossene Gesetze. Auch kann er vom Parlament beschlossene Gesetze zur erneuten Beratung

276) Ippensohn, ZKW 1959, S. 37.

277) Von Verträgen kann wegen der fehlenden Sanktionsmöglichkeit nicht gesprochen werden.

278) Präambel des Gesetzes vom 17.7.1949, durch das die Cortes eingerichtet wurden; abgedruckt bei Peaslee, S. 285.

an dieses zurückweisen ²⁷⁹⁾. Er ist dem Parlament nicht verantwortlich; und ebensowenig sind es die Minister, die der Staatschef frei ernennen und abberufen kann ²⁸⁰⁾. Schon hieraus ist ersichtlich, dass dem Parlament selbst, den "Cortes", wenig Macht verbleibt. Dem straff von der Hand des Diktators geleiteten Staat entspricht eine eng an den Staat gebundene Notenbank. Der Verwaltungsrat der "Bank von Spanien" besteht aus dem von der Regierung berufenen Gouverneur als Vorsitzendem, fünf weiteren Vertretern des Staates, neun Vertretern von staatlich stark beeinflussten Körperschaften und zwölf von den Aktionären gewählten Mitgliedern. Die Regierung kann jederzeit Beschlüsse des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse suspendieren - letztere allein mit der Begründung, sie widersprüchen den von der Bank vertretenen Interessen. Welches diese Interessen sind, bestimmt der Verwaltungsrat; schon aus dessen Zusammensetzung ergibt sich, dass sie stets denen der Regierung entsprechen werden ²⁸¹⁾. Eine Unabhängigkeit der Bank von Spanien gibt es also nicht.

bb. Portugal

Nach Art. 5 der Verfassung von 1933 ²⁸²⁾ ist Portugal eine unitarische, ständische Republik. Gesetzgebendes Gremium ist die Nationalversammlung, deren Macht durch eine ständische Kammer erhebliche Grenzen gezogen sind ²⁸³⁾. Der Staatschef, Präsident der Republik, ist keiner Kammer verantwortlich ²⁸⁴⁾. Ministerpräsident und Minister sind nur ihm gegenüber verantwortlich; eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament fehlt ebenfalls ²⁸⁵⁾.

279) Iribarne, S. 64.

280) Iribarne, S. 68.

281) Glahn, ZKW 1960, S. 858.

282) abgedruckt bei Peaslee, S. 205 ff.

283) Art. 103 der Verfassung.

284) Art. 78 der Verfassung.

285) Art. 102 der Verfassung.

Die starke Abhängigkeit der "Bank von Portugal" vom Staat erweist sich in der geschichtlichen Entwicklung. Durch dauernde Bürgerkriege und Revolutionen zu immer grösseren Ausgaben gezwungen, musste der Staat laufend Kredite bei der Bank von Portugal in Anspruch nehmen. Ihr Versuch, sich zu widersetzen, scheiterte. Folge waren - bis 1931 - dauernde Inflationen. Mit der Beseitigung der Unruhe im Land durch eine neue Verfassung wurde auch die Währung stärker²⁸⁶⁾.

Die Bank von Portugal konnte sich allerdings nicht vom staatlichen Einfluss lösen: Die Regierung unterhält nunmehr ein Konto bei der Bank, das sie in hohem Maße überziehen darf. Der Gouverneur und zwei Vizegouverneure des Verwaltungsrates werden von der Regierung ernannt, die restlichen acht Mitglieder von der Generalversammlung, welche aus privaten Aktionären besteht. Rein formal ist der staatliche Einfluss geringer als in Spanien. In der Praxis sind aber seit der Herrschaft Salazars keinerlei Krisen zwischen Bank und Regierung entstanden - ein Zeichen, dass die von der Bank betriebene Politik nicht von den Wünschen der Regierung abweicht.

b. Totalitäre Diktaturen

In einem gewissen Gegensatz zu den autoritären Diktaturen stehen die totalitären. "Der totalitäre Staat ist ein Instrument der totalitären Partei und der diese beherrschenden politischen Elite"²⁸⁷⁾. Er strebt einen ideologisch als wünschenswert nachgewiesenen Zustand der staatlich formierten Gesellschaft an. In den totalitären Staaten des Ostblocks ist dieses Ziel die klassenlose Gesellschaft.

Um sein Ziel zu erreichen, muss der Staat auch das gesamte Wirtschaftsleben regeln (zentrale Verwaltungswirtschaft). Hierzu ist erforderlich, dass er die Währungs- und Konjunkturpolitik selbst treibt. Unabhängige Notenbanken sind im Bereich totalitärer Staaten daher nicht denkbar. Unterschiedlich geregelt ist lediglich die Art der Abhängigkeit.

286) Vgl. Achterberg in ZKW 1960, S. 447.

287) Stammer, Politische Soziologie, S. 274.

aa. UdSSR

Wie in allen Staaten ist es auch in der UdSSR Aufgabe der Staatsbank, den Geldumlauf zu regeln. Doch diese Identität der Aufgaben besteht nur scheinbar: Das Geld in der sowjetischen Wirtschaft ist seiner klassischen Funktion entkleidet; es dient ebenso wie das weit ausgebaute System administrativer Kontrolle lediglich der Überwachung der Planerfüllung²⁸⁸⁾. Bereits hieraus folgt zwingend, dass die Kreditgewährung an die Wirtschaft nicht autonom vor sich gehen kann, sondern auf dem staatlichen Budget der UdSSR beruht. Die Kreditkontrolle wird so ausgeübt, dass jeder Kredit über die Staatsbank laufen muss, sonstige Kreditinstitute also ausgeschaltet sind²⁸⁹⁾. Dies sowie die Planung und Kontrolle der Kassenhaltung bewirken, dass auch sämtliche Zahlungsvorgänge über die Staatsbank abgewickelt werden. Die Staatsbank ist somit ein wirtschaftliches Kontrollorgan des Staates²⁹⁰⁾.

Die Kontrollfunktion der Bank bestimmt auch ihre Organisation. Die Verwaltungsratsmitglieder werden entweder durch die Regierung ernannt oder bedürfen ihrer Bestätigung. In einem Beirat sitzen Vertreter der wenigen anderen Banken und verschiedener Zweige der russischen Industrie. Der Beirat hat aber rein beratende Funktion. Geschäfts- und politikbestimmend ist der Verwaltungsrat. Dessen Vorsitzender ist seit dem 4.6.1946 gleichzeitig stellvertretender Finanzminister und damit Mitglied des Ministerrates²⁹¹⁾. Wenn die Staatsbank demnach der Regierung in Form einer Ministerialbehörde eingeordnet ist, so besteht sie doch nicht, wie von Spindler, Becker, Starke²⁹²⁾ annehmen, als selbständiges Ministerium, sondern als Ministerialbehörde innerhalb des Finanzministeriums.

288) Winkel, ZKW 1960, S. 930.

289) Abgesehen von zwei Banken mit Sonderaufgaben: die Industriebank und die Investitionsbank. Die Agrarbank, die zentrale Kommunalbank und die Handelsbank wurden inzwischen geschlossen.

290) Nach Art. 14 lt. n. der Verfassung der UdSSR - abgedruckt bei Peaslee, S. 485 - gehören Leitung des Währungs- und Kreditsystems zur Kompetenz der höchsten Organe der Staatsgewalt und Staatsverwaltung.

291) Grossmann, S. 738.

292) S. 20.

bb. DDR

Wie in der UdSSR sind auch in der DDR Staat und Notenbank völlig verschmolzen. Der einzige Unterschied liegt darin, dass die Notenbank in der DDR ein formal selbständiges Ministerium geworden ist.

Seit 1945 hat sich die Entwicklung der Staatsbank der DDR - Deutsche Notenbank - in drei Stufen vollzogen: zunächst völlige Dezentralisation des Notenbankwesens, später Zentralisation und Schaffung einer Staatsbank ²⁹³⁾, welche weder selbständig noch unabhängig, sondern Staatsorgan ist ²⁹⁴⁾. Der Haushaltsplan der Bank wird vom Finanzministerium bestätigt, der Bargeldumsatzplan und der Kreditplan bedürfen sogar der Bestätigung des Ministerrates. Der Ministerrat ernennt auch auf Vorschlag des Ministerpräsidenten den Präsidenten der Bank, er bestätigt den Geschäftsbericht, entscheidet über die Verwendung der Reservefonds, beschliesst über Neuemissionen von Geldzeichen und erlässt Durchführungsbestimmungen zum Notenbankgesetz ²⁹⁵⁾. Der Notenbankpräsident wiederum hat Sitz und Stimme im Ministerrat.

c. Ergebnis

Die vorangegangene Darstellung lässt zunächst folgenden Schluss zu: Zwischen den totalitären Diktaturen und anderen Staatsformen besteht im Verhältnis Regierung - Notenbank ein gravierender Unterschied. Entsprechend der Grenze zwischen freier Marktwirtschaft und zentraler Verwaltungswirtschaft gibt es zwar in den westlichen Staaten, nicht aber in den totalitären Diktaturen des Ostens unabhängige Notenbanken als "Hüterinnen der Währung" und Regler der Konjunktur auf kreditär-monetärem Gebiet. Die totalitäre Staatsform zieht also

293) Durch Befehl Nr. 122/48 vom 20.6.1948 der Sowjetischen Militäradministration Deutschlands und der Anordnung der Deutschen Wirtschaftskommission vom selben Tage.

294) Abeken, Staatslexikon II, S. 630, bezeichnet sie als mittelbares Staatsorgan.

295) §§ 2 bis 9 des Gesetzes über die Deutsche Notenbank vom 31.10.1951, Gesetzblatt der SBZ, S. 991, abgedruckt bei Beck, Anhang Nr. 11.

eine völlig vom Staat kontrollierte Währungspolitik nach sich. Die Notenbanken sind in diese Währungspolitik völlig einbezogen; sie sind Teile der Regierung.

Bei den anderen Staatsformen, den Demokratien und Diktaturen westlicher Prägung, ist ein Zusammenhang zwischen Staatsform und Abhängigkeit der Notenbank von der Regierung nicht auf den ersten Blick zu erkennen. Formal bestehen Abhängigkeiten selbst in den freiheitlichsten Ländern wie England und der Schweiz. Jedoch - und hierin liegt der entscheidende Unterschied - erweisen sich die Eingriffsmöglichkeiten der Regierungen in die Währungspolitik in diesen Ländern praktisch als "Notstandsregelungen": Die Regierungen haben zwar die Möglichkeit des Eingriffs, lassen den Notenbanken in ihrer Währungspolitik jedoch freie Hand. Nur im Falle einer Krise - wie in England während des zweiten Weltkrieges - greifen die Regierung regelnd in die Bankpolitik ein und koordinieren sie mit ihrer eigenen Politik, insbesondere mit ihrer Wirtschaftspolitik. Theoretisch besteht zwar die Gefahr des Missbrauchs dieser Befugnis. Dass diese Gefahr jedoch sehr gering ist, hat die Vergangenheit erwiesen ²⁹⁶).

Bei den Staaten autoritärer Prägung wie Spanien und Portugal hingegen bestehen ständig enge Verbindungen zwischen dem Verwaltungsrat der (formal selbständigen) Bank und der Regierung: Die Regierung bestellt die Verwaltungsratsmitglieder oder entsendet gar eigene Mitglieder in den Rat und nimmt so ständig Einfluss auf die Währungs- und Kreditpolitik der Bank. Der Macht des Staatsoberhauptes muss sich - wie alles politische Leben - auch die Bank beugen.

296) Die Grundsätze gelten für die Notenbanken der Vereinigten Staaten, Englands, Italiens und der Schweiz. Bei der Schweiz spielt ferner das nicht durch Gesetz festgelegte, sich frei regelnde Verhältnis von Notenbank und übrigen Banken eine Rolle.

Besonders gelagert sind die Verhältnisse im Frankreich der V. Republik. Trotz der diktatorischen Züge der Verfassungswirklichkeit ist die Bank von Frankreich formal noch unabhängig. Ob sich hier eine Änderung vollziehen wird, bleibt abzuwarten.

Insgesamt kann man sagen, dass die faktische Abhängigkeit - das heisst der Umfang der tatsächlichen Einflussnahme der Regierung auf die Bank - mit dem Grad der Verwirklichung totalitärer Staatspraxis steigt ²⁹⁷⁾. Aus dieser Tatsache mag sich auch die stark unabhängige Stellung der Deutschen Bundesbank von der Bundesregierung erklären: Die abrupte Abkehr des Grundgesetzes von der totalitären Diktatur des Dritten Reiches hat zu einer ebenso abrupten Ablösung der Notenbank von der Regierung geführt. Vergleicht man die weitgehende Unabhängigkeit der Bundesbank mit der Stellung der Notenbanken in anderen demokratischen Rechtsstaaten, so sieht man sich allerdings vor die Frage gestellt, ob dieselbe verfassungsrechtlich überhaupt zu rechtfertigen sei.

297) Vgl. Fischer, ZKW 1949, S. 441.

C) Rechtfertigung der Unabhängigkeit der Bundesbank

Nachdem Umfang und geschichtliche Entwicklung der Unabhängigkeit der Notenbank von der Regierung dargestellt worden sind, wollen wir untersuchen, inwieweit die Unabhängigkeitsfrage durch das Bundesbankgesetz sachlich richtig geregelt ist.

I) Vereinbarkeit der Unabhängigkeit mit der Ausgestaltung der Notenbank als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts

1. Wann kann eine Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden?

a. Allgemein

Der Staat als oberster Träger der Verwaltung nimmt selber im allgemeinen nur diejenigen Aufgaben wahr, welche die staatliche Obrigkeit zur Geltung bringen (Wehr- und Polizeiverwaltung) oder bei denen vornehmlich technische Möglichkeiten und Fähigkeiten einzusetzen (Post-, Bahn-, Wasserstrassen- und Landesstrassenverwaltung) oder betriebswirtschaftliche und rechtliche Kenntnisse im Zusammenhang mit grossen technischen und menschlichen Apparaten erforderlich sind (Fürsorge- und Sozialverwaltung). Allen anderen Verwaltungsaufgaben unterzieht sich der Staat nicht selbst. Bei ihnen kommt es in erster Linie darauf an, dass die Verwaltung dem Einzelfall nahe steht, dass sie äussere Gegebenheiten, wie wirtschaftliche und soziale Struktur, politische Verhältnisse, Kultur, Menschenschlag und Charakter kennt und bei den Entscheidungen berücksichtigt²⁹⁸⁾; denn nur so kann sie die täglich neu auftauchenden Bedürfnisse des öffentlichen Lebens optimal befriedigen. Auch fordern manche Aufgaben eine freiere, weni-

²⁹⁸⁾ Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 128.

ger kameralistische Behandlung und eine stärkere Entfaltung eigener Initiative des Verwaltungsträgers²⁹⁹⁾. Zu all dem ist der Staat nicht oder nur sehr beschränkt fähig.

Aus diesem Grund ist die Staatsverwaltung vielfach dezentralisiert: sie wird durch Organe der mittelbaren Staatsverwaltung wahrgenommen³⁰⁰⁾. Zwei Möglichkeiten der Dezentralisation bestehen: einmal die Verlagerung der gesamten Aufgaben auf kleinere Gebietsteile (Länder, Bezirke, Kreise, Kommunen), zum anderen die Verlagerung bestimmter Aufgaben auf juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen)³⁰¹⁾.

Massgebend für die Schaffung öffentlich-rechtlicher Anstalten ist das Bestreben, bestimmte Aufgabenkomplexe aus der übrigen Staatsverwaltung herauszunehmen³⁰²⁾. Grundsätzlich können alle öffentlichen Aufgaben verselbständigt werden. Die gängigen Definitionen der öffentlich-rechtlichen Anstalt bringen dies dadurch zum Ausdruck, dass sie nur allgemein von einem "besonderen Zweck"³⁰³⁾, dem die Anstalt zu dienen bestimmt ist, sprechen. Zahlreiche Zwecke und Zweckgruppen kann man unterscheiden. Wolff³⁰⁴⁾ nennt beispielhaft: Produktion wirtschaftlicher Güter (Wasser, Strom, Gas, Verkehrsleistungen), Schaffung und Umschlag von Kapital (Banken, Spar-

299) Maunz, Anstalten, S. 23.

300) Vgl. Forsthoff, Lehrbuch, S. 412 und 419, zum Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung.

301) Staatsverwaltung im weiteren Sinn, vgl. Forsthoff, Lehrbuch, S. 419.

302) Forsthoff, Lehrbuch, S. 436.

303) So für viele die Definition von Otto Mayer, abgedruckt bei Forsthoff, Lehrbuch, S. 433.

304) Verwaltungsrecht II, S. 262.

kassen, Versicherungsanstalten), Forschung und Lehre (Schulen, Hochschulen, Universitäten, Wetterdienst), Bereitstellung von Mitteln (Bibliotheken, Archive, Sportanstalten), Darbietungen (Theater, Museen), Einsperrungen (Fürsorge- und Strafanstalten), Heilbehandlung (Krankenhäuser, Heilstätten), Leichenbestattung (Friedhöfe). Diese Reihe liesse sich beliebig verlängern. Sie zeigt, dass fast jedes Lebensgebiet anstaltsmässig verwaltet werden kann.

Grundsätzlich bestehen demnach keine Bedenken dagegen, dass die Deutsche Bundesbank als Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert ist.

b. Auf Bundesebene

Fraglich ist jedoch, ob die Deutsche Bundesbank als "Bundes"-anstalt errichtet werden durfte. Denn zur Schaffung einer Anstalt auf Bundesebene ist vor allem erforderlich, dass der Bund für dieses Verwaltungsgebiet eigene Verwaltungsbehörden einrichten darf.

Abweichend von der allgemeinen Länderzuständigkeit des Art. 83 GG sieht Art. 88 die Zuständigkeit des Bundes für die Errichtung einer Währungs- und Notenbank vor. Der Umstand, dass also ~~der Bund~~ eine eigene Bank einrichten darf, besagt jedoch noch nichts. Über die Organisationsform, die er der Bank zugrunde zu legen hat, nämlich ob er sie als mittelbare oder unmittelbare Bundesverwaltung ausgestalten muss.

Nach § 2 BBG ist die Deutsche Bundesbank als "bundesunmittelbare" ³⁰⁵⁾ juristische Person des öffentlichen Rechts ausge-

305) Die Bezeichnung "bundesunmittelbar" darf hier nicht irreführen. Sie bedeutet nur, dass die Bundesbank nicht mittelbar über Landesbehörden dem Bund eingegliedert ist, sondern dass die Landesverwaltung ausgeschlossen ist, dass also die Bundesbank "unmittelbar" dem Bund angehört.

staltet. Dies zeigt, dass der Bund in der Deutschen Bundesbank eine mittelbare Bundesverwaltung ³⁰⁶⁾ geschaffen hat. Ob er das tun durfte, ist den Organisationsnormen des Grundgesetzes zu entnehmen ³⁰⁷⁾.

Eine unmittelbare Organisationsanordnung des Grundgesetzes besteht nicht. Mittelbar könnte sich ein Hinweis allenfalls aus der Stellung des Art. 88 GG im VIII. Abschnitt unserer Verfassung ergeben. Jedoch - Art. 88 steht nach Art. 87 ff., die sowohl bundesunmittelbare ³⁰⁸⁾ als auch bundesmittelbare ³⁰⁹⁾ Verwaltung betreffen. Die folgenden Art. 89 und 90 regeln bundesmittelbare Verwaltung. Eindeutig ergibt sich aus der Stellung des Art. 88 im Grundgesetz also nichts über die Organisation der Bundesbank ³¹⁰⁾. Eher kann man daraus schliessen, dass dem Bund die freie Wahl zwischen den Organisationsformen gelassen werden sollte ³¹¹⁾.

Es fragt sich aber, ob nicht wenigstens aus dem Verhältnis, in dem Aufgaben und Organisationsform der durch das Grundgesetz selbst vorgesehenen Anstalten zueinander stehen, sich eine Typik herleiten lässt, welcher die Bundesbank untergeordnet werden kann und aus der sich verbindliche Rückschlüsse auf ihre Organisationsform ergeben. Das Grundgesetz schreibt

306) Das heisst Verwaltung, die nicht unmittelbar durch ein Bundesministerium oder die diesem untergeordneten Behörden ausgeführt wird, sondern durch eine aus der allgemeinen Bundesverwaltung herausgelöste Verwaltungseinheit.

307) Vgl. Becker, DÖV 1954, S. 359; Hamann, Kommentar, Anm. C 1 zu Art. 88; Klein, Rechtsgutachten, S. 11 ff.; insbesondere Maunz-Dürig, Rdn. 16 zu Art. 88; Schäfer, DÖV 1958, S. 245.

308) Art. 87 Abs. 1 und 3, Art 87 a, b und d.

309) Art. 87 Abs. 2 und 3.

310) Maunz-Dürig, Rdn. 16 zu Art. 88 am Ende.

311) So das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. Juli 1962 über das Kreditwesengesetz, BVerfGE 14, S. 215.

in Art. 87 Abs. 1, 87 a und b als Organisationsform für bestimmte Verwaltungsaufgaben ausdrücklich die bundesunmittelbare Verwaltung vor. Art. 87 Abs. 3 GG lässt jedoch eine unbestimmte Erweiterung dieses Katalogs zu. Hieraus ist zu entnehmen, dass das Grundgesetz selbst keine bestimmte Typik schaffen, sondern es dem einfachen Gesetzgeber überlassen wollte, entweder eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder nur eine unselbständige Bundesoberbehörde zu schaffen.

Freilich ist das Ermessen, das der Gesetzgeber hierdurch gewonnen hat, noch immer nicht unbeschränkt. Es muss sich stets im Rahmen der von der Verfassung aufgerichteten materiellen Schranken für die Ermessensausübung halten.

Diese Schranken begrenzen den Ermessensraum besonders eng bei gesetzlichen Regelungen, die in Grundrechte des Einzelnen eingreifen ³¹²⁾. Hier gilt der Grundsatz, dass der Gesetzgeber den Gleichheitssatz beachten muss und nur den zur Erreichung des Zieles unbedingt erforderlichen Eingriff vornehmen darf ³¹³⁾. Die Schranken lassen der Ermessensausübung umso weiteren Raum, je weniger ein Gesetz Eingriffsgesetz ist ³¹⁴⁾. Handelt es sich schliesslich um reine Organisationsgesetzgebung, so wird man sagen können, dass der Gesetzgeber lediglich zu berücksichtigen hat, welche Organisationsform eine optimale Aufgabenerfüllung gewährleistet ³¹⁵⁾.

Es ist daher nunmehr zu fragen, welcher Art die Aufgaben der Deutschen Bundesbank sind und ob sie besser durch eine selbständige Anstalt erfüllt werden können als durch eine dem Geschäftsbereich eines Ministeriums unterstellte Bundesoberbehörde.

312) Vgl. zu dieser Frage Peter Schneider, In dubio pro libertate, insbesondere S. 287; BVerfGE 7, S. 377/402; 9, S. 302/338; 11, S. 50.

313) Insbesondere BVerfGE 7, S. 410.

314) So für das Gebiet der gewährenden Gesetzgebung im Vergleich zur Eingriffsgesetzgebung BVerfGE 11, S. 50.

315) Bei gleicher Geeignetheit mehrerer Organisationsformen wäre die Wirtschaftlichkeit der zu wählenden Organisationsform Kriterium für die Ermessensausübung des Gesetzgebers.

2. Erfordern die Aufgaben der Deutschen Bundesbank die
Schaffung einer selbständigen Anstalt des öffentlichen
Rechts?

Diese Frage kann nicht direkt beantwortet werden. Vielmehr müssen wir zunächst einen Überblick über die Aufgaben, die von anderen Anstalten des Bundes wahrgenommen werden, und über die Organisationsform, die sie bedingen, verschaffen.

a. Andere Anstalten des Bundes und ihre Aufgaben.

Gemäss Art. 87 Abs. 1 GG werden folgende Gebiete unmittelbar durch den Bund verwaltet: Auswärtiger Dienst, Bundesfinanzverwaltung, Bundeseisenbahn, Bundespost, Bundeswasserstrassen, Schifffahrt, Bundesgrenzschutz, Sammlung von Unterlagen zum Zwecke des Verfassungsschutzes und der Kriminalpolizei ³¹⁶⁾. Hinzu kommen noch folgende Bundesoberbehörden, die auf Grund des Art. 87 Abs. 3 GG errichtet worden sind ³¹⁷⁾:

1. Bundesamt für Verfassungsschutz,
2. Bundesoberseeamt,
3. Bundesaufsichtsamt für Versicherungs- und Bausparwesen,
4. Kraftfahrtbundesamt,
5. Hauptprüfungsamt für die Deutsche Bundesbahn,
6. Aussenhandelsstelle für die Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft,
7. Bundesgesundheitsamt,
8. Bundesausgleichsamt,
9. Deutscher Wetterdienst,
10. Bundesanstalt für Flugsicherung ³¹⁸⁾,
11. Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften,
12. Bundessortenamt,
13. Bundesbeauftragter für die Zahlungen an die Konversionskasse,
14. Statistisches Bundesamt,

316) Ein ebenfalls vorgesehenes "Bundesamt für polizeiliches Auskunfts- und Nachrichtenwesen" ist noch nicht errichtet.

317) Nach der Aufstellung bei Maunz-Dürig, Rdn. 55 zu Art. 87.

318) "Anstalt" ist hier nicht im Sinne von juristischer Person, sondern im Sinne von unselbständiger Anstalt, Verwaltungsbehörde, zu verstehen.

15. Bundesanstalt für gewerbliche Wirtschaft 318),
16. Luftfahrtbundesamt,
17. Verwaltungsamt für innere Restitution gemäss dem Ver-
trage zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener
Fragen,
18. Bundesamt für die Prüfung ausländischer Rückgabe- und
Wiederherstellungsansprüche gemäss dem eben genannten
Vertrage,
19. Bundesamt für die äussere Restitution gemäss dem eben
genannten Vertrage,
20. Bundesversicherungsamt,
21. Bundesverwaltungsamt,
22. Bundeskartellamt,
23. Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz.

Schliesslich werden gemäss Art. 87 b und d GG durch bundes-
eigene Verwaltung die Aufgaben der Bundeswehrverwaltung und
der Luftverkehrsverwaltung wahrgenommen.

Betrachtet man die Aufgaben, die die nach Art. 87 Abs. 3 GG
errichteten Bundesoberbehörden zu erfüllen haben, so fällt
auf, dass es sich um Aufgaben mit geringer Wirkungsbreite
handelt. Es sind Aufgaben, die ebensogut von den Ministerien,
deren Geschäftsbereich die Oberbehörden unterstellt sind, er-
füllt werden könnten. Sie stellen jedoch - abstrakt gespro-
chen - alle ein bestimmtes, über die allgemeine Tätigkeit der
Ministerien hinausgehendes Erfordernis an die Behörde, der
sie übertragen sind, weshalb zu ihrer Erfüllung eigene Bundes-
oberbehörden geschaffen wurden.

Dies wird deutlich, wenn wir nunmehr einige Beispiele be-
trachten: Fragen des Verfassungsschutzes bedürfen besonderer
Diskretion und eines besonders überprüften Mitarbeiterstabes.
Deshalb wurde ein Bundesamt für Verfassungsschutz geschaf-
fen. Grösseren technischen Aufwand erfordert das Statistische
Bundesamt. Beweglichkeit und örtliche Unabhängigkeit wird
beim Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz vorausgesetzt.
Nur vorübergehende Aufgaben haben die unter Nr. 17, 18 und
19 aufgeführten Bundesämter zu erfüllen. Bei wieder anderen
Ämtern sind die Aufgaben in solchem Maße Spezialaufgaben,
dass kein Zusammenhang mit den Aufgaben des übergeordneten
Ministeriums besteht, also auf jeden Fall ein von diesem ge-
löster und speziell ausgebildeter Mitarbeiterstab erforderlich
ist.

Von den eben aufgezählten Aufgaben unterscheiden sich die in Art. 87 Abs. 1 und 87 b und d GG genannten nur quantitativ, d.h. dadurch dass sie eines grösseren Verwaltungsaufwandes als jene bedürfen - daher wurden hier neben den Oberbehörden auch Mittel- und Unterbehörden geschaffen.

Daheben gibt es Aufgaben des Bundes, die nicht nur wegen ihres Umfangs aus der allgemeinen Verwaltung eines Ministeriums herausgenommen sind, die also nicht nur - wie die Aufgaben der erwähnten Ämter - Sonderaufgaben im Rahmen des üblichen Geschäftsbereich des Ministeriums darstellen, sondern sich auch engstens mit privatwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen verbinden oder kreuzen. Zu ihnen gehört das wichtige Gebiet der Sozialversicherung, welches der Verfassungsgeber selbst in Art 87 Abs. 2 einer Körperschaft des öffentlichen Rechts übertragen hat ³¹⁹⁾. Ferner sind hierzu die vom Bund durch einfaches Gesetz gemäss Art. 87 Abs. 3 GG geschaffenen weiteren selbständigen Anstalten zu rechnen, so die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Deutsche Genossenschaftskasse, die Landwirtschaftliche Rentenbank, die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, die Mühlenstelle, die Einfuhrstelle für Zucker, die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, die Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse, die Bundesanstalt für Güterfernverkehr, die Deutsche Welle, der Deutschlandfunk, die Kindergeldkasse und der Stabilisierungsfonds für Wein ³²⁰⁾.

Will man diese Aufzählung untergliedern, so heben sich vier Hauptgruppen von Aufgaben heraus: Versicherung, Kreditversorgung, Rundfunkwesen sowie Überwachungsstellen für Grundnahrungsmittel und Grunddienste. Dies sind Aufgabenbereiche,

319) Körperschaft ist hier im weiteren Sinn von juristischer Person gemeint, Maunz-Dürig, Rdn. 38 zu Art. 87 am Ende.

320) Die Aufzählung folgt hier Jecht, S. 41.

die in einem sozialen (Versicherung, Kreditversorgung) demokratischen (Rundfunk) Staat mit Marktwirtschaft (Kreditversorgung, Überwachungsstellen) von grundlegender Bedeutung sind. Sie ermöglichen erst die Verwirklichung dieser Ziele des Staates. Wenn die Aufgaben der Deutschen Bundesbank in diesen Kreis eingeordnet werden können, bestehen gegen die Ausgestaltung der Bundesbank als selbständige Anstalt keine Bedenken.

b. Die Aufgaben der Deutschen Bundesbank

§ 3 des Bundesbankgesetzes lautet:

"Die Deutsche Bundesbank regelt mit Hilfe der währungspolitischen Befugnisse, welche ihr nach diesem Gesetz zustehen, den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Wirtschaft mit dem Ziel, die Währung zu sichern, und sorgt für die bankenmässige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland."

Der Gesetzgeber hat der Bundesbank also zwei Aufgaben gestellt: Währungssicherung und Abwicklung des Zahlungsverkehrs. Diese Aufgaben sind recht allgemein. Eine genaue Aufzählung einzelner Aufgaben der Notenbank lässt sich jedoch nicht geben und findet sich auch in keinem der geltenden Notenbankgesetze. Denn es wäre der Bundesbank gar nicht möglich, alle die Aufgaben, die ihr theoretisch gestellt sind, gleichzeitig, das heisst mit dem jeweils gleichen Erfolg, zu erfüllen; insbesondere wären sie oft nicht allein durch die monetär-kreditären Massnahmen der Bundesbank zu verwirklichen ³²¹⁾. Der Gesetzgeber verlangte daher etwas Unmögliches von der Bundesbank, wenn er ihr die Erfüllung bestimmter

321) Die Sicherheit der Währung hängt massgeblich auch von der allgemeinen Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik, der Lohn- und Sozialpolitik ab (vgl. hierzu von Spindler, Becker, Starke, Anm. 1 A zu § 3); hierfür ist die Bundesregierung zuständig. Lediglich durch monetär-kreditäre Massnahmen kann die Notenbank zur Erreichung dieses Zieles beitragen. Vgl. hierzu auch Vorbrugg, S. 138 ff.

einzelner Aufgaben auferlegte ³²²⁾. Die Endaufgaben, insbesondere die Sicherung der Währung, sind nur durch einen optimalen Kompromiss zwischen den einzelnen Aufgaben zu erfüllen ³²³⁾.

Immerhin lassen sich als Einzelaufgaben herausheben: die Sorge für das stetige Wachstum der Volkswirtschaft, die Sorge für Vollbeschäftigung, für Konvertibilität der Währung, für Stabilität der Kaufkraft im Inland und für Stabilität der Auslandskurse ³²⁴⁾, für den Ausgleich der Zahlungsbilanz und für die freie Entwicklung der Löhne und Preise.

322) So begründet die Bundesregierung, BT-Drucks. 2. WP. Nr. 2781, S. 23, die weite Fassung der Aufgaben der Bundesbank damit, dass ihr keine Verantwortung vor der öffentlichen Meinung auferlegt werden könne, da sie die konkreten Einzelziele nicht immer erreichen könne. Diese Diskrepanz in der Zielerreichung wird als "the uneasy triangle", das "magische Dreieck", bezeichnet. Ebenso Schmidt, ZKW 1956, S. 698.

323) Vgl. Beck, K 50; von Spindler, Becker, Starke, Anm. 2 B zu § 3; Prost, NJW 1957, S. 1305. Aus diesem Grund hat das Bundesbankgesetz auch davon abgesehen, eine Aufgabe der Bundesbank als wichtigste und unbedingt zu erreichende hervorzuheben, wie es etwa im Österreichischen Nationalbankgesetz von 1955 in § 2 Abs. 3 geschehen ist, wo der Nationalbank unbedingt die Erhaltung des Geldwertes nach innen und aussen auferlegt ist. - Die Unmöglichkeit, ausserhalb eines Kompromisses eine optimale Aufgabenerfüllung zu erreichen, ist wohl auch der Grund dafür, warum die Aufgabe der Bundesbank nicht, wie in Art 39 der Schweizerischen Bundesverfassung, verfassungsmässig verankert wurde. Jene Regelung entstand zu einer Zeit, wo diese Probleme der Währungssteuerung noch nicht voll erkannt waren.

324) Hier weist die Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drucks. 2. WP. Nr. 2781, S. 23, darauf hin, dass die Vollbeschäftigung regelmässig eine leichte, die Stabilität der Inlandswährung regelmässig eine schärfere Währungspolitik erfordert.

Diese Aufgaben sind so vielfältig und komplex, dass es eines besonders fachkundigen Personals bedarf, sie optimal zu erfüllen. Hierzu reicht die personelle Besetzung der Bundesregierung nicht aus. Allzuleicht könnten allgemeine wirtschaftspolitische Überlegungen den Blick von der Währung ablenken und zu Massnahmen verleiten, die den Währungsautomatismus, den es auch bei einer manipulierten Währung gibt, in Bewegung setzen, so dass er nach der ihm innewohnenden Gesetzmässigkeit die Währung in eine Inflation oder eine Deflation hineinsteuert. Um die Gesetzmässigkeiten der Währung gegeneinander auszuspielen und auszubalancieren, bedarf es einer Behörde, deren einzige Aufgabe es ist, das Währungsgeschehen zu beobachten und zu beeinflussen. Eine Aussonderung der Währungspolitik aus der allgemeinen Wirtschaftspolitik ist also unerlässlich.

Diese Aussonderung darf nicht in Form einer obersten Bundesbehörde erfolgen ³²⁵⁾, die weiterhin dem Geschäftsbereich eines Ministeriums untersteht. Für ein politisches Gremium wäre die Versuchung zu gross, insbesondere vor Wahlen, eine wählerfreundliche Konjunkturpolitik zu treiben, ohne die Gefahren, die dadurch für die Währung entstehen können, in vollem Umfang zu erkennen. Der sichere Bestand der Währung ist ein derart wichtiger Posten in der gesamten Wirtschaft ³²⁶⁾, dass er nicht - wenig bedacht - aufs Spiel gesetzt werden kann. Das Gewicht, das die Währung im Wirtschaftssystem hat, fordert eine selbständige Verwaltung, d.h. eine rechtliche Aussonderung aus der allgemeinen Wirtschaftsverwaltung ³²⁷⁾.

325) Starke, WM 1957, S. 85.

326) Das zeigt sich an den wirtschaftlichen Krisen während den Inflationen 1923 und 1948. Vgl. auch Fischer, ZKW 1949, S. 441; Henckel, ZKW 1958, S. 830.

327) Geschichtlich lässt sich die Aussonderung derartiger Verwaltungsaufgaben aus dem Gesamtstaat als Ergebnis politischer Auseinandersetzungen zwischen Bürgertum und Staat zu Ende des 19. Jahrhunderts aufweisen (Forsthoff, Die öffentlichen Körperschaften, S. 22): dem sogenannten dritten Stand sollte eine Teilhabe an der öffentlichen Verwaltung gesichert werden (Forsthoff, Lehrbuch, S. 413).

Nach alledem kann gesagt werden, dass das Gewicht der Aufgaben der Deutschen Bundesbank und das Fachwissen, das zu ihrer Erfüllung erforderlich ist, die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit rechtfertigen. Der Gesetzgeber hat daher sein Ermessen nicht missbraucht, als er sich nicht für eine Bundesoberbehörde, sondern für eine juristische Person entschied. Die Aufgaben der Deutschen Bundesbank können nur durch eine juristische Person erfüllt werden.

II. Rechtfertigung der Weisungsfreiheit nach § 12 BBG

Nachdem wir festgestellt haben, dass der Gesetzgeber die Deutsche Bundesbank als juristische Person des öffentlichen Rechts ausgestalten durfte, müssen wir weiter fragen, ob er sie auch als w e i s u n g s f r e i e Anstalt errichten durfte. Denn nach § 12 BBG ist die Bundesbank bei Ausübung ihrer währungspolitischen Befugnisse "von Weisungen der Bundesregierung unabhängig".

1. Formale Rechtfertigung aus dem Begriff der Anstalt =====

Der Gesetzgeber durfte die Bundesbank dann als weisungsfreie Anstalt errichten, wenn mit dem Begriff der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt bereits Weisungsfreiheit vom Staat verbunden ist. Das aber hängt davon ab, von welchem Begriff der Weisung wie auszugehen haben.

a. Sind Anstaltscharakter und Weisungsfreiheit notwendig miteinander verbunden?

Die Staatsaufsicht äussert sich in verschiedenen Formen ³²⁸⁾
³²⁹⁾; einesteils als Staatsaufsicht bestimmter Staatsorgane über ihnen nachgeordnete juristische Personen des öffentlichen Rechts (Aufsicht im engeren Sinn, z.B. Kommunalaufsicht); andernteils als allgemeine Organaufsicht oder Fach-

328) Ich gehe nach der Aufstellung bei Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 79, vor.

329) Völkerrechtliche Aufsicht und Bundesaufsicht über die Länder können hier unbeachtet bleiben.

aufsicht über nachgeordnete Behörden oder als Dienstaufsicht über Organwalter ³³⁰⁾ (Aufsicht im weiteren Sinn).

Ein echtes Weisungs- und Leitungsrecht gibt es nur im Rahmen der letztgenannten Aufsicht (i.w.S.). Überall dort dagegen, wo Staatsaufsicht i.e.S. besteht, also gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts, fehlt jede Weisungsbefugnis des Staates; er ist hier lediglich auf eine Rechtsaufsicht beschränkt.

Dieser Unterschied zwischen Weisungsrecht im Rahmen der Staatsaufsicht i.w.S. und Rechtsaufsicht im Rahmen der Staatsaufsicht i.e.S. wird vielfach nicht beachtet ³³¹⁾.

330) Forsthoff, Lehrbuch, S. 419; insofern ist es zumindest ungenau, wenn Starke in DÖV 1957, S. 608, die Deutsche Bundesbank als Anstalt eigener Art mit regelwidrig beschnittener Dienstaufsicht bezeichnet. Denn das Fehlen der Dienstaufsicht allein kann noch nichts über den Rechtscharakter des Rechtsgebildes aussagen.

331) So ist diese Begriffstrennung z.B. bei Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 78, nicht klar durchgeführt, so dass er auch zu einem Weisungsrecht im Rahmen der Staatsaufsicht kommt, wobei aber, wie sich aus seinen weiteren Ausführungen ergibt, nur die Staatsaufsicht über nachgeordnete Organe (Behördenaufsicht) gemeint ist. Dass es eine solche Begriffsverschiedenheit gibt, wird bei Jecht, S. 102, völlig übersehen, denn sonst könnte er nicht zu dem Ergebnis kommen, dass die Rundfunkanstalten keiner Staatsaufsicht unterliegen, obwohl bei den von ihm angeführten Beispielen ausdrücklich nur die Fachaufsicht ausgeschlossen ist: § 20 des Staatsvertrages über die Errichtung des Südwestfunks (Badisches GVBl 1952, S. 40) sieht nur eine Rechtsaufsicht der Länder vor, § 22 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk (GVBl von Schleswig-Holstein 1955, S. 93) schliesst nur die Fachaufsicht aus, ebenso wie § 21 des Gesetzes über die Errichtung der Bundesanstalten "Deutsche Welle" und "Deutschlandfunk" (BGBl 1960 I, S. 862). Nur § 1 des Gesetzes über die Errichtung des Hessischen Rundfunks (Hessisches GVBl 1948, S. 123) schliesst ausdrücklich die "Staatsaufsicht" aus. Das mag aber an der frühen Entstehungszeit des Gesetzes und an der damaligen mangelnden Begriffsklärung liegen.

Materiell lässt sich die Notwendigkeit des Ausschlusses der zu Weisungen berechtigenden Fachaufsicht aus Art. 5 GG herleiten. Da dieser Verfassungsartikel von den Rundfunkanstalten ein "Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung" (BVerfGE 14, S. 136) bei der Programmgestaltung, also die Erfül-

Beide Formen bestehen jedoch; sie ergeben sich aus der Verschiedenheit von unselbständiger und selbständiger Staatsverwaltung.

Warum gibt es überhaupt selbständige Staatsverwaltung? Jecht ³³²⁾ begründet sie lediglich damit, dass besondere Staatsaufgaben ein besonderes Fachwissen erfordern. Im hierarchischen Behördenaufbau sei aber nicht garantiert, dass die Spitze eine genügende Fachkenntnis besitze, um die ihr untergeordneten Behörden sinnvoll anzuweisen, zumal in der Spitze die verschiedensten Fachrichtungen zusammenliegen. Nun wurde aber oben gezeigt, dass Verwaltungsaufgaben keineswegs immer wegen einer besonders vorausgesetzten Fachkenntnis auf Anstalten übertragen werden: Die unselbständigen Anstalten nach Art. 87 Abs. 3 GG unterliegen im Gegenteil trotz ihrer fachlichen Eigenart der Leitung und Weisung des Ministeriums, in dessen Geschäftsbereich sie geschaffen wurden. Die Gründe zur Unterscheidung von Weisungsrecht und Rechtsaufsicht sind vielmehr nicht in erster Linie praktische, sondern dogmatische:

Eine juristische Person übt Selbstverwaltung aus ³³³⁾. Das bedeutet, dass ihr ein durch den Staat unantastbarer Frei-

... lung einer Neutralisierungsfunktion, fordert, müssen sie von Weisungen einer parteilichen Regierung frei sein. Diesem Erfordernis der Weisungsfreiheit genügen die Rundfunkgesetze, und so gehen Jechts Ausführungen, dass bei von Staatsaufsicht freigestellten Anstalten ein Kontrollorgan nötig sei, das ähnlich einem Parlament zusammengesetzt sein müsse, um die parlamentarische Kontrolle zu garantieren, S. 86, - für ein solches Organ hält er die Verwaltungsräte bei den Rundfunkanstalten - ins Leere.

332) Jecht, S. 64/65.

333) Der Begriff "Selbstverwaltung" wird hier in einem umfassenden Sinn verwendet als "dezentralisierte Verwaltung eigener Angelegenheiten" (Wolff, Verwaltungsrecht II, S. 77), also nicht nur auf den Bereich der körperschaftlichen, insbesondere kommunalen Selbstverwaltung bezogen. Vgl. auch Werner Weber, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, S. 88; Becker, Handbuch der Sozialwissenschaften, Band 2, S. 209, Stichwort "Anstalten des öffentlichen Rechts", der statt dessen den Ausdruck "Eigenverwaltung" vorschlägt, ohne jedoch in der Sache etwas anderes zu meinen. Ähnliche Definitionen finden sich auch

heitsraum zuerkannt wird, ähnlich der Intimsphäre des Einzelnen. Wie in diese Sphäre des Einzelnen nur eingegriffen werden darf, wenn sich die Betätigung in ihr zum Schaden anderer auswirkt (Strafrecht, Wettbewerbsrecht), so kann in den eigenen Aufgabenkreis einer juristischen Person nur eingegriffen werden, wenn und insoweit sie durch ihre Aufgabenerfüllung die Gemeinschaft schädigt, beispielsweise die Gesetze verletzt. Aus diesem Grund steht dem Staat über juristische Personen nur eine Kontrolle zu, ob ihre Verwaltung mit den Gesetzen vereinbar ist, dagegen nicht auch, ob sie zweckmässig oder fachlich richtig ist. Denn der Staat schützt niemanden vor Handlungen, die nur ihm selbst nachteilig sind, anderen jedoch nicht schaden.

Gehört es damit zum Charakter der juristischen Person des öffentlichen Rechts, dass sie von Weisung des Staates freigestellt ist und lediglich einer Rechtsaufsicht unterliegt, so besagt § 12 BBG offenbar etwas Selbstverständliches; denn schon als Anstalt des öffentlichen Rechts kann die Deutsche Bundesbank nicht den Weisungen der Bundesregierung unterstehen 334).

b. Wird der Grundsatz der Weisungsfreiheit von Anstalten in der Rechtswirklichkeit bestätigt?

Dieses durch formale Ableitung gewonnene Ergebnis wird in der Rechtswirklichkeit bestätigt. Bei den meisten selbständigen Bundesanstalten lässt der Gesetzgeber ausdrücklich keine Weisung, sondern nur eine Rechtsaufsicht zu.

... bei Merk, S. 615: Es handele sich bei der Selbstverwaltung um "Besorgung öffentlicher Verwaltungsaufgaben durch die dem Staate eingeordneten engeren öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen..." oder Forsthoff, Lehrbuch, S. 419: Selbstverwaltung sei "die Wahrnehmung an sich staatlicher Aufgaben durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts". A.A. lediglich Jecht, S. 33.

334) Vgl. hierzu auch Herrmann, S. 307 f.

So bestimmt § 12 des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau ³³⁵⁾ lediglich: "Die Aufsichtsbehörde (Bundesregierung) ist befugt, alle Anordnungen zu treffen, um den Geschäftsbetrieb der Anstalt mit den Gesetzen, mit der Satzung und den sonstigen Bestimmungen in Einklang zu bringen." Hier ist zweifellos nur die Rechtsaufsicht gemeint. Nicht anders steht es bei den Rundfunkanstalten "Deutsche Welle" und "Deutschlandfunk" ³³⁶⁾: in § 21 des sie betreffenden Gesetzes wird die Fachaufsicht ausgeschlossen, die Rechtsaufsicht dagegen bleibt bestehen ³³⁷⁾. Ebenso beschreibt § 18 des Kindergeldkassengesetzes ³³⁸⁾ die Staatsaufsicht über die Kindergeldkasse als reine Rechtsaufsicht. Eine ausschliessliche Rechtsaufsicht findet sich ferner in § 11 des Gesetzes über die Deutsche Genossenschaftskasse ³³⁹⁾ und in § 11 des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank ³⁴⁰⁾. Ebenso kennen § 2 des Gesetzes über die Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte ³⁴¹⁾ und § 4 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ³⁴²⁾ nur eine Rechtsaufsicht.

335) BGBl 1961 I, S. 1878.

336) Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts, BGBl 1960 I, S. 862.

337) Eine Besonderheit bietet lediglich die Regelung für die Durchführung der Rechtsaufsicht, § 22 des Gesetzes. Hier sind der Bundesregierung einige technische Beschränkungen auferlegt.

338) BGBl 1961 I, 1001.

339) WiGBI 1949, S. 75.

340) WiGBI 1949, S. 77.

341) BGBl 1953 I, S. 857.

342) BGBl 1957 I, S. 322.

Ein Weisungsrecht sieht der Gesetzgeber allerdings noch bei einigen älteren selbständigen Bundesanstalten vor ³⁴³⁾. Die damaligen Regelungen sind jedoch durch die dogmatische Entwicklung, insbesondere durch die schärfere Erkenntnis vom Wesen und der Bedeutung der selbständigen Anstalt, überholt. Auf die dogmatischen Bedenken im einzelnen einzugehen, die gegen diese frühen Regelungen bestehen, ist nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung.

c. Anhang: Bundesbank und Rechtsaufsicht

Gerade wegen der Selbstverständlichkeit des von uns gewonnenen Ergebnisses konnte die Meinung entstehen ³⁴⁴⁾, dass die Deutsche Bundesbank in § 12 BBG nicht nur von Weisungen im Rahmen der Staatsaufsicht i.w.S., sondern auch von Rechtsaufsicht im Rahmen der Staatsaufsicht i.e.S. freigestellt werden sollte. Denn nur in diesem Sinne kann § 12 BBG eine für die Rechtsstellung der Deutschen Bundesbank konstitutive Bedeutung besitzen. Gesetze sollen nichts Selbstverständliches sagen - und so lag der Schluss nahe, dass das Gesetz tatsächlich nichts Selbstverständliches sagt, sondern der Deutschen Bundesbank einen im deutschen Recht einmaligen Rechtsstatus verleiht.

343) § 76 des Gesetzes über den Güterkraftverkehr, BGBl 1952 I, S. 697, für die Bundesanstalt für Güterfernverkehr; § 16 Abs. 5 des Gesetzes in BGBl 1951 I, S. 272, für die Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse; § 14 Abs. 5 des Gesetzes in BGBl 1951 I, S. 135, für die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette; § 8 Abs. 5 des Gesetzes in BGBl 1951 I, S. 47, für die Einfuhrstelle für Zucker; §§ 5 Abs. 8 und 7 Abs. 5 des Gesetzes in BGBl 1950 I, S. 721, für die Mühlenstelle und die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

344) Jecht, S. 89 und insbesondere S. 94.

Diese Meinung findet jedoch weder in den Gesetzesmaterialien noch in der geschichtlichen Entwicklung des Bundesbankgesetzes eine Stütze. Aus der Begründung zum Regierungsentwurf ³⁴⁵⁾ geht klar hervor, dass keineswegs die Rechtsaufsicht durch die Weisungsfreiheit ausgeschlossen werden sollte; denn als äußerster Grad der Unabhängigkeit für eine mittelbare Staatsverwaltung ist von einer Einschränkung der Aufsicht "bis zur" Rechtsaufsicht die Rede. Für einen bloßen Ausschluss des fachlichen Weisungsrechts sprechen auch die weiteren Ausführungen des Entwurfs ³⁴⁶⁾: "... indem er Vorschriften vermeidet, die eine Einflussnahme der Bundesregierung oder anderer Instanzen auf die G e s c h ä f t s - f ü h r u n g der Bank erlauben würden". Hier wird klargestellt, dass nur das fachliche Gebiet von Einflussnahme frei sein sollte, jenes Gebiet also, auf das allein sich ein Weisungsrecht erstrecken könnte ³⁴⁷⁾.

Ein weiteres Argument dafür, dass nur das Weisungsrecht im technischen Sinne ausgeschlossen werden sollte, ergibt sich aus der geschichtlichen Entwicklung des Bundesbankgesetzes. Für die Vorgängerin der Bundesbank, die Bank deutscher Länder, heisst es in Art. II 6 des Gesetzes ³⁴⁸⁾: "Bei der Festsetzung der allgemeinen Bankpolitik unterliegt der Zentralbankrat den gegebenenfalls von der Alliierten Bankkommission erlassenen Anordnungen". Dass es sich bei diesen Anord-

345) BT-Drucks. 2. WP Nr. 2781, S. 25 oben.

346) BT-Drucks. 2. WP Nr. 2781, S. 25.

347) Von hier aus gesehen ist der Standpunkt Starkes, DÖV 1957, S. 607/608, die Deutsche Bundesbank sei eine Anstalt mit regelwidrig beschnittener Dienstaufsicht, abzulehnen. Versteht er, worauf der vorletzte Abschnitt auf S. 607 seines Aufsatzes hinweist, unter Dienstaufsicht dasselbe wie Staatsaufsicht i.e.S., so ist ihm entgegenzuhalten, dass das Bundesbankgesetz sie nicht beschneidet. Versteht er unter Dienstaufsicht die Aufsicht der vorgesetzten Behörde über Beamte der nachgeordneten Behörde, so ist einzuwenden, dass es eine solche Aufsicht bei keiner selbständigen Anstalt gibt.

348) WiGBI 1948, Beilage 3.

nungen um Weisungen im technischen Sinne handeln sollte, steht fest. Weisungen aber sind nicht ohne gleichzeitig bestehende Rechtsaufsicht denkbar. Mit dem Überleitungsgesetz vom 10.8.1951 ³⁴⁹⁾ fiel zwar das Anordnungsrecht ersatzlos weg; es wurde nicht auf die Bundesregierung übertragen. Jedoch bedeutet der Wegfall des Anordnungsrechtes nun nicht auch den Wegfall der Rechtsaufsicht und damit eine völlige Unabhängigkeit, welche in hartem Gegensatz zum traditionellen System steht.

Dafür, dass nur das Weisungsrecht, nicht auch die staatliche Rechtsaufsicht ausgeschlossen werden sollte, spricht auch der Wortlaut des Bundesbankgesetzes, wenn man ihn mit dem entsprechenden Wortlaut anderer Gesetze vergleicht. Stets unterscheidet der Gesetzgeber eindeutig zwischen Weisung einerseits und Rechtsaufsicht andererseits: So spricht § 18 des Kindergeldkassengesetzes von einer **A u f s i c h t**, die sich darauf erstrecke, "dass Gesetz und Satzung eingehalten werden". Entsprechend ist die Regelung in § 2 des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesversicherungsanstalt für Angestellte. In Vorschriften dagegen, in denen eine Anstalt Weisungen unterworfen wird, gebraucht das Gesetz im allgemeinen den Begriff **A n o r d n u n g e n** ³⁵⁰⁾.

Wir fassen zusammen: Die Deutsche Bundesbank ist zwar von fachlicher Aufsicht freigestellt, unterliegt jedoch der Rechtsaufsicht der Bundesregierung. Hierin unterscheidet sie sich nicht von den sonstigen Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit ³⁵¹⁾. Formal sind Weisungsfreiheit und Rechtsaufsicht damit gerechtfertigt.

349) BGBI I, S. 509.

350) Dieser Terminus ersetzt das Wort Weisungen in älteren Gesetzen. Nur dort übrigens gibt es rechtsfähige Anstalten, die eine Fachaufsicht kennen. Zur Zeit der Schaffung des Bundesbankgesetzes tauchen derartige systemwidrige Gebilde nicht mehr auf.

351) So weist Herrmann, S. 308 ff. nach, dass bei allen selbständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts eine Rechtsaufsicht des Staates besteht.

2. Materiale Rechtfertigung aus den besonderen Aufgaben der Deutschen Bundesbank

Wesentlicher noch als die formale Rechtfertigung der Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank ist die materiale Rechtfertigung, der wir uns nunmehr zuwenden wollen. Wir haben hier zwei Fragen zu unterscheiden: a. Ist es gerechtfertigt, währungspolitische Aufgaben auf dem monetär-kreditären Sektor einer nicht an staatliche Weisungen gebundenen Anstalt zu übertragen? b. Ist es gerechtfertigt, diese Aufgaben darüberhinaus bei einer nicht an staatliche Weisungen gebundenen Anstalt zu monopolisieren?

a. Rechtfertigung der Übertragung währungspolitischer Aufgaben

aa. Notwendigkeit eines Schutzes für die besonderen Aufgaben der Deutschen Bundesbank

Zu den Aufgaben der Deutschen Bundesbank rechnet nach § 3 BBG vornehmlich die Sicherung der Währung. Für diese Aufgabe ist die Bundesbank allerdings nicht allein verantwortlich ³⁵²⁾; auch Parlament, Regierung und bestimmte Gruppen im Staat üben einen Einfluss auf die Währung aus und beeinflussen daher deren Stabilität.

352) Vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1 des Regierungsentwurfes zum Bundesbankgesetz, BT-Drucks. 2. WP Nr. 2781, der lautet: "Die Verantwortung der Bundesregierung für die Sicherung der Währung bleibt unberührt". Der Satz wurde gestrichen, was aber nicht zu der Annahme führen darf, die Deutsche Bundesbank sei nun allein für die Sicherung der Währung verantwortlich. Die Streichung hatte vielmehr systematische Gründe: das Bundesbankgesetz sollte nur die Aufgaben und Mittel der Bundesbank umschreiben, nicht aber die der Regierung (vgl. Strickrodt, ZKW 1952, S. 535). Diese Auffassung wird unterstützt durch den Scharnbergerbericht, S. 3, wo es heisst: "Es mag erwünscht sein, die neben oder sogar von der Verantwortung der Währungsbank unbestreitbar und unbestritten bestehende Verantwortung der Regierung und anderer Instanzen gesetzlich festzulegen, aber dafür ist nicht das Währungsbank-Gesetz geeignet". Ebenso Vocke, ZKW 1952, S. 338 ff.; von Eyern, Unabhängigkeit, S. 34; Stahlberg, ZKW 1949, S. 418.

Das Parlament vermag die Währung auf dem Gesetzgebungswege erheblich zu beeinflussen. Bei einer inflatorisch wirkenden Einnahmen- und Ausgabenpolitik, beispielsweise infolge überhöhter Sozialleistungen, Subventionierungen u. dgl., kann hierdurch leicht eine Gefahr für die Währungsstabilität entstehen ³⁵³⁾. Die Regierung kann durch unverantwortliche Verwaltungsmassnahmen der Stabilität der Währung schaden und die Bürger ausserstand setzen, wirtschaftliche Werte zu schaffen, die zum Gedeihen des allgemeinen Volkswohls unabdingbar sind ³⁵⁴⁾. Schliesslich bestehen sog. pressure groups, die ihren Einfluss über das Parlament oder die Regierung geltend machen ³⁵⁵⁾. Der Druck, den sie ausüben ³⁵⁶⁾, kann zum Zerfall der Währung führen und Krisen heraufbeschwören.

Die Gefahr, die von Parlament, Regierung und den pressure groups für die Währung ausgeht, wäre gebannt, wenn diese drei Instanzen sich gegenseitig kontrollierten. Das ist aber nur sehr begrenzt der Fall. Vielfach stehen sie untereinander lediglich in Verbindung: Parlamentsmehrheit und Regierung vertreten einander entsprechende oder ergänzende Interessen, welche die Währung gleichermaßen gefährden, oder die pressure groups erhalten Unterstützung für ihre Interessen durch die auf ihr Wohlwollen angewiesenen Regierung oder durch das Parlament. Kurzum - die Sicherheit der Währung kann von Einzel-

353) Möller, Vers.Wirtsch. 1956, S. 479 f.; Zeit vom 31.1. 1957; Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 30. 1.1957 und 6.10.1956; Vorbrugg, S. 140.

354) Vgl. Trautmann, Vers.Wirtsch. 1956, Nr. 37, S. 10; Schmidt, ZKW 1957, S. 597; Möller, Vers.Wirtsch. 1956, S. 479; Seuffert, 175. Bundestagssitzung.

355) Vocke, Gesundes Geld, S. 127; von Eyern, Unabhängigkeit, S. 16; Friedrich, Verfassungsstaat, S. 538; Gosse, Vorwärts vom 8.5.1959; Krüger (besonders in Bezug auf die Gewerkschaften) in Zeit vom 25.7.1957.

356) Man denke an Lohnstreiks, die bei Erfolg ein Nachgeben der Wirtschaftspolitik nach sich ziehen, oder an parteipolitisch veranlasste Subventionen (vgl. Krüger, Zeit vom 25.7.1957).

interessen abhängen und schliesslich durch mangelnde Sachkunde vernichtet werden. Diese Gefahr erhöht sich zum Beispiel vor Wahlen: hier wird selbst eine sonst verantwortungsbewusste Regierung Gruppen- oder Parteiforderungen allzusehr nachgeben.

Deshalb muss in der Bundesbank eine Einrichtung bestehen, deren ausschliessliche Aufgabe die Aufrechterhaltung der Währungsstabilität ist, die also keine sonstigen Aufgaben hat, welche sie zu der Währungssicherheit abträglichen Manipulationen verleiten könnte ³⁵⁷⁾. Und diese Einrichtung muss unabhängig sein von Weisungen des Parlaments, der Regierung und erst recht der pressure groups ³⁵⁸⁾. Denn jede Einflussnahme übertrüge die oben beschriebenen währungsgefährdenden Tendenzen wiederum in den Bereich der Währungspolitik der Deutschen Bundesbank ³⁵⁹⁾.

Es zeigt sich also, dass bereits das Vorhandensein vielseitiger Interessen an der Beeinflussung der Währung die Weisungsfreiheit der Deutschen Bundesbank rechtfertigt.

bb. Vergleich der Aufgaben der Deutschen Bundesbank mit den Aufgaben anderer weisungsfreier Anstalten.

Nun wäre die Einflussnahme stabilitätsfeindlicher Interessen auf die Währungspolitik noch hinzunehmen, wenn die Aufgaben, welche der Deutschen Bundesbank im Rahmen der Währungspolitik zukommen, in der Volkswirtschaft als ganzer von untergeordneter Art wären, wenn also die Währungssicherung für die mate-

357) Vgl. auch Lüke, VW 1956, Nr. 51/52, S. 56.

358) So auch der Zentralbankrat der Bank deutscher Länder, ZKW 1955, S. 876.

359) Vgl. Muthesius, ZKW 1949, S. 563: "Der Fachmann verträgt Unpopularität" (der Politiker dagegen nicht); ebenso o.V., ZKW 1955, S. 833. Überall wird das Bestreben deutlich, von politischen Fragen unabhängige Fachleute zum Wächter der Währung zu machen.

riellen Lebensbedingungen des deutschen Volkes nicht hervorragende Bedeutung besäße. Gerade das trifft aber offensichtlich nicht zu. Eine gesunde Währung ist die Grundlage für eine gesunde Wirtschaft, eine gesunde Wirtschaft wiederum Grundlage für die freie Entfaltung auch höherer Lebensinteressen im Staate. Gerade zur Gesundheit der Währung soll aber die Deutsche Bundesbank nach dem Willen des Gesetzgebers durch ihre weisungsfreie Unabhängigkeit beitragen - beitragen in einer Weise, die durch eine abhängige Bundesbank, wie die geschichtliche Entwicklung lehrt, nicht verwirklicht werden kann.

Dass die durch die Bundesbank wahrgenommenen Aufgaben für das Staatsganze elementar genug sind, um die Weisungsfreiheit zu rechtfertigen, zeigt ein Vergleich mit den Aufgaben anderer weisungsfreier Anstalten im öffentlichen Leben der Bundesrepublik.

Hier bieten sich als erstes die Rundfunkanstalten an. Sie sind gemäss § 21 des Gesetzes über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts ³⁶⁰⁾ von Fachaufsicht und damit von Weisungen der Bundesregierung freigestellt ³⁶¹⁾ ³⁶²⁾.

360) BGBI 1960 I, S. 862.

361) So auch Herrmann, S. 306 ff.

362) Ebenso für die Länderrundfunkanstalten: § 1 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk, Hessisches GVBl 1948, S. 123; §§ 19 und 21 des Staatsvertrages über den Südwestfunk, Badisches GVBl 1952, S. 40; § 22 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk, GVBl Schleswig-Holstein 1955, S. 93; § 24 des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk Köln, GVBl Nordrhein-Westfalen 1954, S. 151; und - für das Fernsehen - § 25 des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", GVBl Nordrhein-Westfalen 1961, S. 269.

Ihre Aufgabe ist, dem Inland (Länderanstalten) und dem Ausland (Bundesanstalten) Informationen zu geben, die Sache der Allgemeinheit zu führen, das Gesamtinteresse der Hörerschaft^{zu}/vertreten und somit Dienst an der Allgemeinheit^{zu} leisten 363). Sie sollen demnach das durch Art. 5 Abs. 1 GG garantierte Recht auf freie Unterrichtung verwirklichen helfen. Dieses Recht auf freie Unterrichtung besagt nicht nur, dass sich jeder ungestört und jederzeit durch den Rundfunk unterrichten lassen darf, sondern auch - und hierin liegt die wichtigere Garantie - dass er eine Unterrichtung erhält, die alle Gruppen im Staate, Parteien, Konfessionen u. a. berücksichtigt 364). Aus diesem Grund fordern die Aufgaben des Rundfunks, wie allgemein anerkannt wird, seine Unabhängigkeit 365) - zumindest in einem demokratischen Staat, weil "jeder Staat die Rundfunkorganisation hat, die ihm adäquat ist. Der Rundfunk ... aller totalitären Systeme bietet hierfür das anschaulichste Bild. Aber auch wenn wir etwa die ... Organisation in der Weimarer Republik oder die heutige betrachten: da passt alles und muss passen" 366).

363) "Die Sendungen sollen den Rundfunkteilnehmern im Ausland ein umfassendes Bild des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland vermitteln und ihnen die deutsche Auffassung zu wichtigen Fragen darstellen und erläutern" (§ 1 des Gesetzes über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts). "Sie sollen ein umfassendes Bild Deutschlands vermitteln" (§ 5 des obigen Gesetzes). "Aufgabe der Anstalt ist die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen in Wort, Ton und Bild" (§ 3 des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk Köln). "Der Norddeutsche Rundfunk ist eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts" (§ 1 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk).

364) BVerfGE 12, S. 260.

365) Werner Weber, Zur Rechtslage des Rundfunks, S. 68. Ferner sehr deutlich: § 1 Abs. 4 der Satzung des Norddeutschen Rundfunks, Anhang zur Verordnung Nr. 118, Amtsblatt der Militärregierung - Deutschland (Britische Zone) - Ausgabe Nr. 30 vom 6.8.1949: "Der Rundfunk wird in voller Unabhängigkeit von Einflüssen des Staates und parteipolitischen Richtungen betrieben".

366) Weniger, Die geistige und politische Freiheit im Rundfunk, S. 80.

Hierin liegt nun auch die Gemeinsamkeit der Aufgaben des Rundfunks mit den Aufgaben der Deutschen Bundesbank: dass sie beide elementaren Bedürfnissen der Bürger entsprechen. Beim Rundfunk ist es Information und damit Freiheit, bei der Bundesbank monetäre Sicherheit als Voraussetzung für Unabhängigkeit vom Staat und damit wiederum Freiheit, welche dem Bürger verschafft werden. Im einen wie im anderen Falle ist daher eine solche Lösung vom Staat gerechtfertigt, die ein staatliches Weisungsrecht ausschliesst.

Ein ganz entsprechendes Bild bietet der Vergleich der Bundesbank mit den übrigen Bundesanstalten, die selbständig und an Weisungen nicht gebunden sind.

In den §§ 1 der Gesetze über die Deutsche Genossenschaftskasse und die Landwirtschaftliche Rentenbank ³⁶⁷⁾ sind als Aufgaben genannt die Förderung des Genossenschaftswesens, insbesondere des genossenschaftlichen Personalkredits, und die Schaffung und Gewährung von Kredit für Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft. Heute erscheinen uns diese Aufgaben vielleicht von nicht so hervorragender Bedeutung. Betrachtet man aber die Zeit, in der diese Anstalten entstanden sind, so ändert sich das Bild: Die deutsche Wirtschaft musste über den Mittelstand wieder aufgebaut werden; die Förderung des Klein- und Mittelkreditwesens war daher eine Existenzfrage für den Staat. Dabei musste das Interesse insbesondere der Förderung des Personalkredits gelten, da durch den Krieg Sachwerte als Sicherungsmittel zumeist weggefallen waren. An dieser Stelle setzte die Tätigkeit der genannten Kreditanstalten ein. Damit sie ihre Aufgaben unabhängig von der damals noch schwachen Regierung erfüllen konnten, wurden sie für weisungsfrei erklärt ³⁶⁸⁾.

367) WiGBI 1949, S. 75 und 77.

368) Vgl. auch Miksch, ZKW 1949, S. 518.

Von ähnlicher Bedeutung sind die Aufgaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau nach § 2 des Gesetzes ³⁶⁹⁾: nämlich die Förderung des Wiederaufbaus der deutschen Wirtschaft sowie die Förderung von Unternehmen im Ausland, besonders im Rahmen der Entwicklungshilfe. Auch sie ist daher weisungsfrei organisiert.

Die drei verbleibenden weisungsfreien Bundesanstalten sind Träger von Sozialleistungen ³⁷⁰⁾. Es entspricht der Bedeutung der hier verselbständigten Aufgaben, ja es wird sogar durch das Sozialstaatsprinzip gefordert, dass diese Aufgaben Parteienstreit und Wahlkampf entzogen bleiben. Der Gesetzgeber hat daher hier wiederum den Weg gewählt, die Anstalten weisungsunabhängig zu organisieren.

Insgesamt ist aus diesem Vergleich zu erkennen, dass Anstalten, deren Bedeutung der Bundesbank entspricht, ja zum Teil heute geringer anzusetzen ist, von einer Fachweisung durch die Regierung unabhängig sind. Da insoweit ernste Bedenken nicht erhoben wurden, kann auch die Weisungsfreiheit der Deutschen Bundesbank nicht beanstandet werden ³⁷¹⁾.

b. Rechtfertigung der Monopolisierung währungspolitischer Aufgaben.

Die Hauptaufgabe der Deutschen Bundesbank ist als "Sicherung der Währung" nur ungenau umschrieben. § 3 BBG bezeichnet daher wenigstens die Mittel zur Erreichung dieses Zieles genauer: "Die Deutsche Bundesbank regelt mit Hilfe der w ä h r u n g s - p o l i t i s c h e n B e f u g n i s s e ... den Geldumlauf

369) BGBI 1961 I, S. 1878.

370) § 1 des Kindergeldkassengesetzes, BGBI 1961 I, S. 1001; § 1 des Gesetzes über die Versicherungsanstalt für Angestellte, BGBI 1953 I, S. 857; § 1 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, BGBI 1957 I, S. 322.

371) Vgl. auch Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drucks. 2. WP Nr. 2781, S. 24; Vocke, Gesundes Geld, S. 73 und 137; Möller, Vers. Wirtsch. 1956, S. 479.

und die Kreditversorgung der Wirtschaft mit dem Ziel, die Währung zu sichern...". Die hier erwähnten und in den §§ 14 bis 18 BBG näher bezeichneten währungspolitischen Befugnisse stehen der Deutschen Bundesbank **a l l e i n** zu. Keine andere Bank und erst recht kein Privatmann kann sich ihrer bedienen, um die Währung zu beeinflussen. Selbst der Bundesregierung, mag sie auch für die Sicherheit der Währung mitverantwortlich sein und die Finanz- und Wirtschaftspolitik allein führen, sind alle monetär-kreditären Möglichkeiten verschlossen: selbst sie vermag also den Geldumlauf und den Kreditmarkt unmittelbar nicht zu beeinflussen.

Die Deutsche Bundesbank besitzt somit ein staatliches **M o - n o p o l** bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ³⁷²⁾. Und es handelt sich nicht nur um ein einfaches, sondern um ein **q u a - l i f i z i e r t e s** Monopol, weil innerhalb der staatlichen Verwaltung eine Zuständigkeitsregelung besteht, die jede andere staatliche Stelle ausschliesst, dieselben Aufgaben zu erfüllen. Ist dieses qualifizierte Monopol gerechtfertigt?

aa. Rechtfertigung der Aufgabenerfüllung durch den Staat.

Monopolisierung schlechthin bedeutet: Aufgabenerfüllung **a l l e i n** durch den Staat. Voraussetzung für ihre Zulässigkeit ist zunächst, dass Aufgaben vorliegen, die der Staat überhaupt erfüllen darf.

Beschränkungen ergeben sich hier aus dem Mittel, das dem Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben allein zur Verfügung steht. Der Staat erfüllt seine Aufgaben nämlich mit Hilfe

372) Vgl. auch Miksch, ZKW 1949, S. 518.

von Gewalt ³⁷³⁾. Zum Ausdruck kommt das sprachlich in dem Begriff "verwalten": "Verwalten" und "Gewalt" haben dieselbe Sprachwurzel und hängen zusammen mit dem lateinischen "valere" = stark, mächtig sein ³⁷⁴⁾. Aber auch inhaltlich werden die hoheitliche Tätigkeit des Staates und die private oder fiskalische unterschieden durch die Möglichkeit der Gewaltanwendung ³⁷⁵⁾. Gewaltanwendung des Staates bedeutet aber Machtminderung des Einzelnen. Deshalb ist sie im demokratischen Staat nicht unbeschränkt zulässig ³⁷⁶⁾, sondern nur soweit sie einem Staatszweck dient ³⁷⁷⁾. Betrachten wir daher, welche Staatszwecke es gibt:

Im Vordergrund steht die Selbstbehauptung des Staates nach aussen ³⁷⁸⁾. Soll ein Staat bestehen, dann muss er sich gegen seine äusseren Feinde wehren. Ein Staat kann jedoch nach aussen nur stark sein, wenn im Innern Ordnung herrscht ³⁷⁹⁾; Aufrechterhaltung der inneren Ordnung (Rechtsfrieden) ist also ein weiterer Staatszweck, zu dem sich als dritter die Sorge für das Wohlergehen der Staatsbürger gesellt ³⁸⁰⁾.

373) Gewalt ist hier nicht im Sinne von Zwangsmassnahmen der Exekutive zu verstehen, sondern im umfassenden Sinn als jede hoheitliche Tätigkeit, also auch im Rahmen von Gesetzgebung und Exekutive.

374) Merk, S. 17.

375) Für viele: Forsthoff, Lehrbuch, S. 115.

376) Vgl. die Garantie des Art. 2 GG.

377) Georg Jellinek, Staatslehre, S. 236.

378) Vgl. Art. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung ("Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes nach aussen..."), ferner die Präambel der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika ("... für gemeinsame Verteidigung zu sorgen...") und die deutsche Reichsverfassung von 1871 ("Bund zum Schutze des Bundesgebietes").

379) Vgl. Art. 2 der Schweizerischen Verfassung ("... Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern..."), die Präambel der Verfassung der Vereinigten Staaten ("... den inneren Frieden zu sichern...") und die Verfassung von 1871 ("zum Schutz ... des innerhalb desselben gültigen Rechts...").

380) Vgl. Art. 2 der Schweizerischen Verfassung ("... und Beförderung ihrer - der Eidgenossen - gemeinsamen Wohlfahrt"), die amerikanische Verfassung ("... die allgemeine Wohlfahrt zu fördern...") und die deutsche Verfassung von 1871 ("... sowie zur Pflege der Wohlfahrt

Dieser letztgenannte Zweck ist zwar für das Bestehen des Staates nicht unmittelbar erforderlich; er steht jedoch in einem so engen Zusammenhang mit den beiden anderen Zwecken, dass diese nur zusammen mit jenem verwirklicht werden können. Die innere Ordnung eines Staates ist nämlich nicht nur mit Gewalt aufrechtzuerhalten; erforderlich ist auch die Einsicht der Bürger in die Notwendigkeit einer Ordnung und ihr Wille, das ihrerseits Erforderliche hierzu zu tun. Fehlt diese Einsicht, so besteht die Gefahr, dass eine äussere Schwäche des Staates zum Widerstand im Innern ausgenützt wird. Geweckt werden kann die Einsicht aber nur, indem die Bürger erkennen, dass der Staat auch ihrer Wohlfahrt dient. Aber auch der äussere Bestand des Staates hängt vom Wohlergehen seiner Bürger ab. Denn die Bürger sind es, die durch Steueraufkommen und Wehrleistungen erst die Möglichkeit zur Verteidigung nach aussen schaffen. Ja, man kann sagen, dass die Verteidigungskraft eines Volkes mit dem Wohlstand und der Zufriedenheit seiner Bürger steigt. Letztlich lässt sich der Staatszweck aber auch aus sich selbst heraus begründen: der Staat ist nicht um seiner selbst willen da, sondern er soll die Entfaltung seiner Bürger ermöglichen und ihr Wohlergehen fördern ³⁸¹⁾. Die allgemeine Wohlfahrt ist also als Staatszweck legitim.

... des Deutschen Volkes"). Ebenso schliesslich die Sozialstaatsklausel in Art. 20 Abs. 1 GG, welche soziale Gerechtigkeit als Voraussetzung für die allgemeine Wohlfahrt garantiert.

381) Georg Jellinek, Staatslehre, S. 235; Eschenburg, S. 98.

Zuvörderst diesem Staatszweck der allgemeinen Wohlfahrt ist die Deutsche Bundesbank zu dienen bestimmt. Denn zu ihm gehört nicht etwa nur die Unterstützung von Menschen, die sich in gesundheitlicher, sittlicher oder wirtschaftlicher Not befinden ³⁸²⁾, sondern er umfasst alle Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge ³⁸³⁾, ohne Unterschied, ob die Leistungen für die Existenz der Menschen unumgänglich nötig sind (wie Wasser und Energie), oder ob sie nur der Aufrechterhaltung von Lebensgewohnheiten unseres Jahrhunderts dienen (wie Verkehrsmittel, Theater, Volksbildungsinstitute). Die Garantie eines stabilen Zahlungsmittels, das mit allen Vorzügen wie Konvertibilität, Annahmepflicht, Stückelung usw. ausgestattet ist, ist Hauptaufgabe der Deutschen Bundesbank, die sich damit diesem letztgenannten Zweck innerhalb der allgemeinen Wohlfahrt eingliedert. Mittelbar gewährleistet sie darüber hinaus auch der Erfüllung der anderen Staatszwecke, nämlich Sicherheit nach aussen und Rechtsfrieden im Innern. Wie stark ein infolge Währungskrisen zerrütteter Wohlstand insbesondere innere Unruhen zur Folge haben kann, ist aus der Geschichte genugsam bekannt ³⁸⁴⁾.

382) Eschenburg, S. 94.

383) Forsthoff, Lehrbuch S. 322, der hier seinen schon früher geprägten Begriff der Daseinsvorsorge erheblich ausdehnt: Daseinsvorsorge sind nunmehr alle "Leistungen der Verwaltung an die Staatsgenossen".

384) Vgl. die politischen Unruhen in Zeiten von Währungskrisen: Separatistenbewegung 1923, die Folgen der Wirtschaftskrise Ende der Zwanziger Jahre, die den Boden für die Ideen des Dritten Reiches vorbereiteten. Eucken, Wirtschaftspolitik, S. 14, spricht nicht nur von einer ökonomischen Interdependenz, sondern von einer "Interdependenz der Wirtschaftsordnung mit allen übrigen Lebensordnungen". Ebenso Henckel, ZKW 1958, S. 830; Auboin, S. 4.

Die Erfüllung der in § 3 BBG umschriebenen Aufgaben durch den Staat ist damit gerechtfertigt ³⁸⁵⁾.

bb. Rechtfertigung der Aufgabenerfüllung allein durch den Staat

Zieht der Staat wirtschaftliche Aufgaben an sich, um sie ausschliesslich zu erfüllen, so stellt sich zusätzlich die Frage, wie sich diese *M o n o p o l i s i e r u n g* mit dem obersten Grundsatz unserer Wirtschaftsverfassung: der Marktwirtschaft, vereinbaren lässt.

α. Allgemeines zum Verhältnis von Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz

Voraussetzung für ein staatliches Monopol ist ein Akt des Gesetzgebers. Dieser ist nach Art. 20 Abs. 3 GG an die verfassungsmässige Ordnung gebunden. Er ist bei der Gestaltung seiner Gesetze daher nur solange frei, als sich aus der Verfassung nichts Gegenteiliges ergibt. Insbesondere darf er nur solange Monopole schaffen, als keine Wirtschaftsverfassung besteht, die Monopole ausdrücklich verbietet. Wir haben uns mithin hier die Frage vorzulegen, welche Stellung das Grundgesetz zu Wirtschaftsmonopolen einnimmt.

Der Wortlaut des Grundgesetzes schweigt über eine Wirtschaftsverfassung ³⁸⁶⁾. Daraus scheint zu folgen, dass das Grundgesetz sich wirtschaftspolitisch neutral verhalte, was wiederum bedeuten würde, dass es auch dem einfachen Gesetzgeber verboten sei, regelnd in die Wirtschaftsverfassung einzugreifen, um ein bestimmtes Wirtschaftssystem zu schaffen.

385) So auch Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft, S. 26; Partsch, Ordo VI, S. 22.

386) Vgl. zu diesem Fragenkomplex Badura, S. 318.

Gegen diese von Hamann und Krüger ³⁸⁷⁾ gezogene Folgerung haben sich jedoch Nipperdey ³⁸⁸⁾, E.R.Huber ³⁸⁹⁾ und Partsch ³⁹⁰⁾ gewandt. Ausgehend von der hohen Bedeutung, welche den Grundrechten im System unserer Verfassung zukommt, betont insbesondere Nipperdey, dass "die auf dem ordoliberalen Wirtschaftssystem aufbauenden Wirtschaftspolitik der sozialen Marktwirtschaft im Grundgesetz institutioniert sei" ³⁹¹⁾, und auch Dürig ³⁹²⁾ sieht von diesem Standpunkt aus in Art. 2 Abs. 1 GG eine "magna charta" gegen staatssozialistische und dirigistische Wirtschaftssysteme.

Für die Gesetzgebungspraxis hat das Bundesverfassungsgericht diesem Streit der Meinungen ³⁹³⁾ durch seine Urteile vom 20.7.1954 ³⁹⁴⁾ und vom 11.6.1958 ³⁹⁵⁾ ein Ende gesetzt. Es führt aus: "Die 'wirtschaftspolitische Neutralität' des Grundgesetzes besteht lediglich darin, dass sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat. Dies ermöglicht dem Gesetzgeber, die ihm jeweils sachgemäss erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet" ³⁹⁶⁾.

387) Hamann, Kommentar, Einführung I A 6; Krüger, DVBl 1951, S. 363.

388) Grundprinzipien, S. 224.

389) Wirtschaftsverfassungsrecht, S. 98 ff.

390) Insbesondere, S. 22.

391) Grundprinzipien, S. 224.

392) Maunz-Dürig, RdNr. 46 zu Art. 2 Abs. 1

393) Wegen Einzelheiten wird auf die ausführliche Abhandlung Baduras, S. 311 bis 322, verwiesen.

394) Verfassungsbeschwerde gegen das Investitionshilfegesetz, BVerfGE 4, S. 7 bis 18.

395) Apothekenurteil, BVerfGE 7, S. 377 bis 400.

396) BVerfGE 4, S. 18.

Uns scheint diese Auslegung des Grundgesetzes vernünftig und richtig, zumal wenn man bedenkt, dass der Verfassungsgeber im Jahre 1949 "mit Rücksicht auf die gegenwärtige Ungewissheit über alle künftige wirtschaftliche ... Entwicklung zunächst bewusst verzichtet hat", sich in irgendeiner Richtung festzulegen ³⁹⁷⁾. Es sollte Raum für jede Wirtschaftsform bleiben; und dem Gesetzgeber sollte es möglich sein, zur gegebenen Zeit in den notwendigen Abstufungen die Wirtschaftspolitik so zu steuern und auszurichten, wie es den volkswirtschaftlichen Bedürfnissen am besten entspricht. Sollte aber der Gesetzgeber frei sein in der Gestaltung der Wirtschaftsordnung, dann war es ihm grundsätzlich auch freigestellt, Monopole zu schaffen: Staatsmonopole, welche die wirtschaftliche Entwicklung auf dem von dem Monopol betroffenen Gebiet festlegen ³⁹⁸⁾. Einzige Schranke sollte für ihn dabei die "verfassungsmässige Ordnung" sein.

Was hierunter zu verstehen ist, ist bekanntlich bestritten. Wir werden später auf die Auslegung, welche der Begriff im Rahmen des Art. 2 Abs. 1 GG gefunden hat, noch näher eingehen. Hier bemerken wir nur kurz, dass "verfassungsmässige Ordnung" keinesfalls schon "die staatliche Grundordnung in ihren wesentlichen Rechtssätzen" ist ³⁹⁹⁾. Denn es geht

397) So von Mangoldt, S. 35 und 94, der als Mitglied des Parlamentarischen Rates zuvörderst berufen ist, über den Willen des Verfassungsgebers Auskunft zu geben; vgl. hierzu auch Biermann, S. 65 f.

398) A.A.: Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft, S. 26, der das Problem allerdings nur unter dem Gesichtspunkt der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit des Staates sieht, für den vorliegenden Problemkreis daher nur bedingt etwas aussagen kann. Für die Monopolbildung hingegen: Badura, S. 329; Biermann, S. 66, der allerdings eindringlich auf die Notwendigkeit hinweist, im Einzelfall zu prüfen, inwieweit die Grundrechtsordnung das betreffende Monopol rechtfertigt.

399) Maunz, Staatsrecht (12. Aufl., 1963), S. 99.

nicht an, Rechtssätze als Grenze der Zuständigkeit des Gesetzgebers zu sehen, wenn diese Zuständigkeit selbst verfassungsausfüllende Wirkung hat. Jede vom Gesetzgeber gewählte und verwirklichte Wirtschaftsverfassung ist vielmehr latent in der Verfassung enthalten und wird von ihr gebilligt; sie ist Grundlage des Staates genauso wie etwa die Berufs- oder die Eigentumsordnung, und steht somit auf derselben Ebene wie jede Verfassungsnorm⁴⁰⁰⁾. Wie aber die Wirtschaftsordnung, welche sie trägt, so können auch die Verwaltungsmonopole ihre Rechtfertigung und ihre Schranken nur an V e r f a s s u n g s p r i n z i p i e n, nicht an der gesamten Rechtsordnung, finden.

Demgemäss soll im folgenden versucht werden, die Monopolisierung monetär-kreditärer Massnahmen auf währungspolitischem Gebiet beim Staat aus den Verfassungsprinzipien Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat zu rechtfertigen⁴⁰¹⁾.

ß. Monopol und Demokratie

Die Demokratie bezeichnet zunächst eine Form der Herrschaft, eine Organisationsform des Staates⁴⁰²⁾. In ihr führt die Minderzahl der Herrschenden den Willen der Mehrzahl der Beherrschten aus und wird hierbei durch eine Repräsentation der Beherrschten kontrolliert.

400) Auch auf anderen Gebieten ist die Setzung materiellen Verfassungsrechts durch den einfachen Gesetzgeber bekannt, so zum Beispiel § 21 Abs. 3 der Reichshaushaltsordnung und § 26 der Geschäftsordnung der Bundesregierung; vgl. hierzu Hettlage, Finanzverfassung, S. 8.

401) In dieser Einteilung folgen wir Badura, Verwaltungsmonopol, S. 323 ff.

402) Badura, S. 324; Maunz, Staatsrecht, S. 61 f.

Diesem Formalbegriff Demokratie fehlt noch der materielle Inhalt. Ihn erhält die Demokratie durch Begriffe wie Rechtsstaat, Sozialstaat, Bundesstaat und andere. Alle diese Begriffe bezeichnen das Verhältnis, in dem Herrschende und Beherrschte zueinander sowie die Herrschenden untereinander stehen, nachdem sie ihre Funktionen in der Demokratie erlangt haben. Es ist dabei selbstverständlich, dass der Organisationsform der Demokratie ihr Inhalt entsprechen muss: Kontrollierbarkeit der Herrschenden fordert Gewaltentrennung; aus dem Repräsentationsgedanken folgt die Allgemeinheit der Wahl, usw. Diese enge Verbindung verleitet leicht dazu, Erscheinungen der Verfassungswirklichkeit, die materieller Natur sind, formell zu erklären und umgekehrt.

Das gilt vor allem für die Wirtschaftsverfassung eines Staates. Sie ist für die demokratische Form des Staates ohne Bedeutung: Demokratien können mit beliebigen Wirtschaftsverfassungen verbunden werden, ohne dass die besonderen Merkmale der Demokratie, Repräsentation und Kontrolle, beeinflusst würden. Das bedeutet im besonderen, dass wirtschaftliche Verwaltungsmonopole an dem formalen Kriterium "Demokratie" nicht gemessen werden können ⁴⁰³⁾, sondern allein an ihren verfassungsrechtlichen Erscheinungsformen. Wenn Scheuner ⁴⁰⁴⁾ trotzdem den Maßstab der Demokratie anlegt, um wirtschaftliche Verwaltungsmonopole zu überprüfen, so ist das irrtümlich und nur daraus zu erklären, dass er den Formalbegriff Demokratie mit dem materiellen Begriff Rechtsstaatlichkeit vermischt ⁴⁰⁵⁾. Ein ähnlicher Fehler

403) So auch Badura, S. 326; Krüger, DVBl 1951, S. 359; Partsch, S. 30/31.

404) Scheuner, Grundfragen, S. 130.

405) So schreibt Scheuner, aaO.: "Kann nicht Lenkung und Planung des wirtschaftlichen Lebens ... auf der einen Seite die Grundlage der persönlichen Freiheit unterhöhlen...?" Persönliche Freiheit und Demokratie sind nicht notwendig miteinander verbunden, wie das Beispiel der Volksdemokratien zeigt.

findet sich bei Ballerstedt ⁴⁰⁶⁾. Die Auffassungen beider Autoren zum Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Staatsverfassung werden wir daher nicht hier, sondern erst bei der Überprüfung der Schranken, welche die Rechtsstaatlichkeit der Schaffung von Staatsmonopolen setzt, berücksichtigen.

γ. Monopol und Rechtsstaat

Oberstes Prinzip unseres Staates ist die Rechtsstaatlichkeit. Daher soll an erster Stelle die Monopolstellung der Deutschen Bundesbank an der Rechtsstaatlichkeit gemessen werden ⁴⁰⁷⁾.

Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit besagt, dass der Macht des Staates Grenzen gesetzt sind. Positiv ist er in Art. 2 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 2 GG ausgedrückt: Hier sind die Grundrechte zu Bestandteilen unseres Rechtsstaates erhoben; sie dürfen (Art. 2 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 2 GG) und können (Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 1 GG) nicht aufgehoben werden - weder im Einzelfall noch generell. Sie sind die unverletzlichen, unveräußerlichen vorstaatlichen Rechte des Einzelnen, welche der Macht des Staates entgegenstehen. Nur zugunsten des "bonum commune", des Gemeinwohls, darf die vorgesetzte Freiheit des Einzelnen eingeschränkt werden ⁴⁰⁸⁾.

Schon diese wenigen Bemerkungen machen deutlich, dass - negativ - eine zentral geleitete Planwirtschaft mit unserer verfassungsmässigen Ordnung nicht in Einklang zu bringen ist; denn sie hebt die Freiheit des Eigentums, die allgemeine

⁴⁰⁶⁾ Ballerstedt, Wirtschaftsverfassungsrecht, S. 41:
"Demokratische Selbstverantwortlichkeit des Volkes fordert eine freiheitliche, d.h. eine Wirtschaftsverfassung, aus der die wesentlichen Antriebe aus der Arbeits- und Leistungsinitiative der Wirtschaftsunternehmer hervorgehen".

⁴⁰⁷⁾ Vgl. auch Badura, S. 323 und insbesondere S. 340.

⁴⁰⁸⁾ Peter Schneider, In dubio pro libertate, S. 281.

Handlungsfreiheit und die Berufsfreiheit - Hauptgrundrechte der wirtschaftlichen Betätigung ⁴⁰⁹⁾ - auf, ohne im Einzelfall eine Abwägung vorzunehmen, ob das Gemeinwohl die Freiheitsbeschränkung des Bürgers rechtfertigt. Darüber hinaus lässt sich positiv eine einheitliche Entscheidung nicht treffen - weder für alle Verwaltungsmonopole im allgemeinen noch für alle w i r t s c h a f t l i c h e n Verwaltungsmonopole im besonderen; vielmehr müssen in jedem Einzelfall eines Monopols Notwendigkeit und Intensität des Eingriffs in die betreffenden Grundrechte nachgeprüft werden ⁴¹⁰⁾.

Inwieweit hat der Gesetzgeber dies für die Monopolstellung der Deutschen Bundesbank berücksichtigt? Durch die Tätigkeit der Bundesbank wird jeder privaten Bank die Möglichkeit genommen, über ihr E i g e n t u m frei zu verfügen: Sie wird beispielsweise gezwungen, den Diskont- und Lombardsatz der Bundesbank ihren eigenen Geschäften zugrunde zu legen, sie muss Mindestreserven unterhalten und ihre Geschäftsergebnisse für die statistischen Erhebungen der Bundesbank zur Verfügung stellen. - Somit trifft das Bundesbankgesetz eine Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 GG ⁴¹¹⁾.

409) Badura, S. 329; Ballerstedt, Wirtschaftsverfassungsrecht, S. 41; Scheuner, Grundfragen, S. 130; Krüger, DVBl 1951, S. 361 ff.; Partsch, S. 24, 25 und 35.

410) vgl. Biermann, S. 66.

411) Eine Enteignung scheidet wegen des fehlenden Sonderopfers aus: BGHZ 6, S. 270/280.

Gleichzeitig wird es allen Personen unmöglich gemacht, Tätigkeiten vorzunehmen, wie sie die Deutsche Bundesbank nach den §§ 14 bis 18 BBG betreibt. - Hierin liegt eine gesetzliche Beschränkung der in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleisteten Berufsfreiheit.

Schliesslich ist die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG eingeschränkt. Allerdings ist zu beachten, dass auf diese allgemeine Freiheit nur zurückgegriffen werden kann, wenn Spezialfreiheiten den gegebenen Sachverhalt nicht erschöpfend umfassen⁴¹²⁾. Insofern kann Art. 2 Abs. 1 GG im vorliegenden Fall lediglich herangezogen werden um zu überprüfen, ob bei der Bildung des Verwaltungsmonopols der Deutschen Bundesbank die Vertragsfreiheit als Teil der wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit berücksichtigt wurde. Aber selbst die Vertragsfreiheit bezieht sich in Art. 2 Abs. 1 GG nicht auf vermögensrechtliche Verfügungsgeschäfte und nicht den Abschluss von Dienstverträgen mit der Deutschen Bundesbank, denn hier greift der Schutz der Art. 14 und 12 GG ein⁴¹³⁾. Andererseits ist Art. 2 Abs. 1 GG nicht so weit subsidiär, dass jede Massnahme des Gesetzgebers, die den Berufskreis oder das Eigentum auch nur berührt, nicht mehr an dieser Verfassungsnorm zu messen wäre; denn dann liefe dieses Grundrecht leer. Vielmehr können die beiden speziellen wirtschaftlichen Freiheitsrechte nur auf Massnahmen mit Ordnungscharakter, die diese beiden Gebiete ausdrücklich regeln, angewendet werden⁴¹⁴⁾. Greift der Verfassungsgeber dagegen in die allgemeine wirtschaftliche Unternehmerfreiheit ein, dann gelten allein die verfassungsrechtlichen Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG.

412) Für viele: Dürig in Maunz-Dürig, Rdnr. 6 zu Art. 2 Abs. 1.

413) Dürig in Maunz-Dürig, Rdnr. 53 zu Art. 2 Abs. 1.

414) Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft, S. 20.

Die Deutsche Bundesbank soll in erster Linie die Währung manipulieren. Sie greift somit in die allgemeine wirtschaftliche Unternehmerfreiheit ein, ohne speziell Berufsfreiheit und Eigentum zu beschränken. Daher rechtfertigt es sich, im folgenden das monetär-kreditäre Monopol der Bundesbank ausschliesslich im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG zu überprüfen; Art. 12 und 14 GG bleiben ausser Betracht. Im Rahmen des Art. 2

Abs. 1 GG wird der Schwerpunkt der Untersuchung in der Beantwortung der Frage liegen, ob die Ausgestaltung des Verwaltungsmonopols der Deutschen Bundesbank in der dort genannten Schrankentrias (Rechte anderer, Sittengesetz, verfassungsmässige Ordnung) ihre Rechtfertigung findet.

Als Recht eines anderen kann die Monopolstellung der Deutschen Bundesbank nicht angesehen werden. Denn hierunter sind nur Rechte privater natürlicher und juristischer Personen zu verstehen, die durch ein währungspolitisches Handeln von Grundrechtsträgern verletzt werden könnten. Der Staat und staatliche Anstalten schränken die allgemeine Handlungsfreiheit nicht als Rechte anderer ein.

Auch das Sittengesetz rechtfertigt die Monopolstellung der Bundesbank nicht. Denn die währungspolitische Betätigung erreicht nicht die Sphäre des Ethischen und kann daher auch nicht von daher ihre Legitimation finden.

Zu untersuchen bleibt demnach lediglich, ob sich der Gesetzgeber im Rahmen der verfassungsmässigen Ordnung gehalten hat, als er die währungspolitische Betätigungsfreiheit durch das Monopol der Bundesbank einschränkte.

Was Inhalt der verfassungsmässigen Ordnung ist, ist bestritten. Zu weit ist es meines Erachtens, darunter alle Gesetze zu verstehen, die formell und materiell der Verfassung ent-

sprechen ⁴¹⁵⁾. Denn dann unterläge jedes Freiheitsrecht der Disposition des Gesetzgebers, während die Grundrechte den Gesetzgeber doch gerade beschränken sollen (Art. 1 Abs. 3 GG). Auch wäre es in diesem Falle nicht folgerichtig, dass das Grundgesetz noch einen Unterschied zwischen den immanenten Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG und den speziellen Gesetzesvorbehalten innerhalb der einzelnen Grundrechte macht ⁴¹⁶⁾. Richtig hingegen ist es, beispielsweise das Sozialstaatsprinzip ⁴¹⁷⁾, das Kanzlerprinzip, das Prinzip der Gewaltenteilung und das föderalistische Prinzip als Grundgedanken der Verfassung zur verfassungsmässigen Ordnung zu rechnen ⁴¹⁸⁾.

415) Zu dieser Auffassung scheint das Bundesverfassungsgericht zu neigen; vgl. die Entscheidung BVerfGE 6, S. 32, deren Leitsatz 3 lautet: "Verfassungsmässige Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG ist die verfassungsmässige Rechtsordnung, d.h. die Gesamtheit der Normen, die formell und materiell der Verfassung gemäss sind". Ebenso noch von Mangoldt, Anm. 2 zu Art. 2.

416) So gibt Klein die ursprüngliche Auffassung v. Mangoldts, die noch die gesamte Rechtsordnung zur verfassungsmässigen Ordnung rechnete, in der zweiten Auflage des Kommentars gegenüber diesen Argumenten ausdrücklich auf (vgl. v. Mangoldt-Klein, Anm. IV 2 a zu Art. 2). Ebenso Maunz, Staatsrecht, S. 99/100. Eine entsprechende Auslegung von BVerfGE 6, S. 32 gibt Dürig in Maunz-Dürig, Rdnr. 18 zu Art. 2 Abs. 1. Er nimmt an, dass "verfassungsmässig" in dem vom Bundesverfassungsgericht gebrauchten Sinne nicht "ihr (der Verfassung) nicht widersprechend" bedeute, sondern "von ihr gefordert". Das soll heissen: nur diejenigen Normen können eine Schranke im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG bilden, deren Erlass durch die tragenden Grundsätze der Verfassung gefordert wird. Dagegen ist an sich nichts einzuwenden; denn es trifft durchaus zu, dass neben den eigentlichen Verfassungssätzen auch allgemeine Rechtssätze konkretisierend zur verfassungsmässigen Ordnung gehören. Allerdings sehe ich für diese Auslegung in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts selbst keinen Anhaltspunkt.

417) Dürig in Maunz-Dürig, Rdnr. 24-26 zu Art. 2 Abs. 1; Scheuner, Staatliche Intervention, S. 21; E.R. Huber, Wirtschaftsverfassungsrecht, S. 202; Hamann, Kommentar, Anm. C 6 zu Art. 2; BVerwGE 3, S. 304; und speziell für den wirtschaftlichen Bereich: Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft, S. 12. Besonders betont wird der umfassende Charakter des Rechtsstaatsprinzips gegenüber dem sozialstaatlichen bei Peter Schneider, Gewaltenteilung, S. 18.

418) BVerwG Beschluss vom 16.1.1953 - I B 30/53; Gutachten des Bundesgerichtshofes, DVBl 1953, S. 471; Dürig in Maunz-Dürig, Rdn. 17 zu Art. 2 Abs. 1.

Diese Prinzipien können die Monopolstellung der Bundesbank insoweit nicht begründen, als sie nur formale Organisationsgrundsätze unseres Staates enthalten. Das Kanzlerprinzip etwa grenzt lediglich die Zuständigkeiten zwischen Regierung und Bundeskanzler ab, das Gewaltenteilungsprinzip gibt lediglich Auskunft darüber, dass verschiedene Staatsorgane die Aufgaben der drei Staatsgewalten wahrnehmen, und das föderalistische Prinzip verteilt lediglich die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Anders verhält es sich nur beim Sozialstaatsprinzip: aus ihm entspringt die materiale Forderung nach sozialer Gerechtigkeit. Es betrifft daher nicht wie die drei erstgenannten Grundsätze das bloss formale Verhältnis zwischen Funktionsträgern im Staat, sondern stellt im Verhältnis des Staates zu den Staatsbürgern materiale Bedingungen fest. Für die Frage, ob der Gesetzgeber das Verwaltungsmonopol der Deutschen Bundesbank schaffen durfte, ohne durch die damit verbundene Grundrechtseinschränkung die verfassungsmässige Ordnung zu verletzen, kann von den oben genannten Prinzipien der verfassungsmässigen Ordnung daher nur das Sozialstaatsprinzip von Bedeutung sein. Nur dieses Prinzip legen wir infolgedessen auch unserer Untersuchung, ob der Staat durch die Deutsche Bundesbank monopolistisch Währungspolitik mit monetär-kreditären Mitteln betreiben darf, zugrunde.

§. Monopol und Sozialstaat

Das Sozialstaatsprinzip ist in Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG verankert. Es besagt folgendes:

Der Staat muss soziale Gerechtigkeit walten lassen, er ist an ein Verteilungsprinzip gebunden, das "jeder Schicht oder Gruppe in der Bevölkerung die ihr zukommenden Rechte einräumt, insbesondere die wirtschaftliche und kulturelle Lebensfähigkeit auf einem angemessenen Niveau" ⁴¹⁹⁾ hält.

Will man das Verteilungsprinzip näher konkretisieren, so muss man als Maßstab der Zuteilung das Geld heranziehen ⁴²⁰⁾. Denn das sogenannte Sozialprodukt, die Summe aller durch die Volkswirtschaft erzeugten Güter, muss im Rahmen der sozialen Gerechtigkeit je nach dem Marktwert des Beitrages, den die Einzelnen zu ihm geleistet haben, auf ihn verteilt werden ⁴²¹⁾. Und dies geschieht mit Hilfe des Geldes.

Geld kann seine Funktion, Mittel der Zuteilung des Sozialprodukts zu sein, nur dann erfüllen, wenn sein Wert konstant bleibt. Vermindert dieser sich, so bekommt der Einzelne mit seinem Einkommen nicht den ihm zustehenden Anteil am Sozialprodukt; und was er nicht erhält, fällt denen zu, für die er das Gut produziert hat. Die Verteilung wird dadurch ungleich, d.h. sie entspricht nicht mehr dem Beitrag, den der

⁴¹⁹⁾ Maunz, Staatsrecht, S. 67.

⁴²⁰⁾ Strickrodt, ZKW 1952, S. 533/535, hielt die Rolle der Währung als so wichtig für die soziale Gerechtigkeit, dass er vorschlug, die für die Währung Verantwortlichen besonderen Straftatbeständen zu unterwerfen, zumindest der Bundesregierung gegenüber den Notenbankorganen bei einem Verstoß gegen die Währungsgerechtigkeit Disziplinarmassnahmen einzuräumen. Das Bundesbankgesetz ist seiner Anregung indessen nicht gefolgt (vgl. §§ 35 bis 37 BBG), so dass wir auf seine Meinung hier nicht näher eingehen wollen. Vgl. auch Vocke, ZKW 1952, S. 338 ff.

⁴²¹⁾ Obst-Hintner, S. 7.

Einzelne zum Sozialprodukt geleistet hat. Ungleiche Verteilung aber ist ungerecht ⁴²²⁾.

Der für die Verteilung so bedeutsame Geldwert hängt in starkem Maße vom Geld v o l u m e n ab ⁴²³⁾, d.h. von der Menge des umlaufenden Bar- und Buchgeldes ⁴²⁴⁾. Ein Geldüberhang, d.h. ein Überwiegen der monetären Nachfrage über das insgesamt zur Verfügung stehende Angebot, führt zu einer Entwertung des Geldes. Andererseits kann einerübermässige Verknappung des Geldumlaufs die Nachfrage so stark reduzieren, dass es zu erheblichen Produktionseinschränkungen und zu Arbeitslosigkeit kommt.

Der wichtigste Faktor für die Beeinflussung des Geldvolumens ist wiederum die Möglichkeit der K r e d i t g e w ä h r u n g an die Wirtschaft. Denn die Hauptmasse der Zahlungsmittel wird heute aus Krediten geschöpft ⁴²⁵⁾. Ändert sich das Kreditvolumen, so ändert sich automatisch auch das Geldvolumen.

Das gleichbleibende Geldvolumen, mit ihm der gleichbleibende Geldwert und damit letztlich die soziale Gerechtigkeit in der Verteilung des Sozialprodukts können nur durch eine Monopolstellung der Deutschen Bundesbank gewährleistet werden ⁴²⁶⁾.

422) J.M. Keynes, S. 248, spricht in diesem Zusammenhang von der "Bedeutung des Geldes", die im wesentlichen daher rührt, "dass es ein Verbindungsglied zwischen Gegenwart und Zukunft darstellt". Wenn dem Geld ein derartiger zeitlicher Faktor innewohnen soll, dann ist sein gleichbleibender Wert hierfür Voraussetzung.

423) Allerdings ist zu beachten, dass auch die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes für den Geldwert eine sehr grosse Rolle spielt. So kann durch plötzliches Ansteigen der Umlaufgeschwindigkeit etwa als Folge der Auflösung von Spargeldern und sonstigen Reserven eine empfindliche Preissteigerung auftreten, falls die Güternachfrage, welche den Grund für die Auflösung gab, nicht schnell genug befriedigt werden kann. Auf die Umlaufgeschwindigkeit vermag die Notenbank kaum oder nur auf Umwegen einzuwirken. Sie kann sie allenfalls beobachten und gefährlichen Entwicklungen durch geeignete Maßnahmen entgegenwirken.

424) Das ist heute, nachdem die Warentheorie, die den Wert des Geldes allein in seiner stofflichen Grundlage erblickte, es also wie jede andere Ware behandelte, und die Nennwerttheorie, die den Wert des Geldes aus seiner Ausgestaltung als gesetzliches Zahlungsmittel oder aus

Durch ihr währungspolitisches Instrumentarium hat die Deutsche Bundesbank die Möglichkeit, das Geldvolumen sowohl direkt als auch indirekt zu beeinflussen. Gibt sie Noten aus, so beeinflusst sie direkt das Volumen des Bargeldes; betreibt sie Diskont-, Kredit-, Offenmarkt- oder Mindestreservenpolitik, so beeinflusst sie die Kreditgewährung und damit gleichzeitig indirekt das Volumen des Buchgeldes.

Die Bundesbank bedarf des Einflusses auf das Geldvolumen uneingeschränkt, d.h. monopolistisch, wenn sie die soziale Gerechtigkeit verbürgen soll. Zwar wäre es faktisch möglich, die Zuständigkeit zur monetär-kreditären Umlaufregelung aufzuspalten und sie mehreren privaten Wirtschaftsträgern, etwa Privatbanken, zu überlassen. Aber selbst wenn dort die nötige Sachkenntnis stets vorhanden sein sollte, so fehlt ihnen jedenfalls doch der Überblick über die Wirtschaftslage und die durch sie bedingten Maßnahmen. Zudem liesse sich eine Vielzahl von Währungspolitik betreibenden Stellen nie so koordinieren, dass keine einander widersprechenden oder sich gegenseitig aufhebenden Entscheidungen getroffen würden ⁴²⁷⁾.

... seiner Zirkulationsfähigkeit zu erklären suchte, überwunden sind, herrschende Meinung: vgl. Obst-Hintner, S. 10/11; von Spindler, Becker, Starke, S. 27/28.

425) von Spindler, Becker, Starke, S. 31.

426) So auch Miksch, ZKW 1949, S. 518: "Währungsunordnung ist Unordnung schlechthin, soziale Ungerechtigkeit an sich" und insbesondere Vocke, ZKW 1952, S. 338/340.

427) Henckel, ZKW 1958, S. 830.

Aber auch eine einzige private Anstalt vermöchte das Geldvolumen nicht in dem Maße wirksam zu regeln, wie es die staatliche Bundesbank vermag. Nur eine staatliche Behörde kann sichern, dass wirklich die wohlverstandenen wirtschaftlichen Interessen der Gesamtheit berücksichtigt und alle Maßnahmen mit der erforderlichen Rigorosität durchgeführt werden. Ausserdem stehen nur dem Staat Zwangsmittel zur Verfügung, um seine Anordnungen durchzusetzen.

Gegen eine Monopolisierung beim Staat bestehen also nicht nur keine rechtsstaatlichen Bedenken, es wird diese Monopolisierung vielmehr durch das Sozialstaatsprinzip als Teil des Rechtsstaatsprinzips geradezu gefordert ⁴²⁸⁾.

cc. Rechtfertigung eines weisungsfreien Monopols

Die Deutsche Bundesbank besitzt nicht nur ein Monopol zur Erfüllung währungspolitischer Aufgaben mit monetär-kreditären Mitteln. Sie übt dieses Monopol darüber hinaus auch völlig weisungsfrei aus.

α. Weisungsfreiheit und Rechtsstaat

Wiederum stellt sich die Frage, inwieweit die besondere Qualifikation des Monopols, weisungsfrei zu sein, sich mit unserer verfassungsmässigen Ordnung vereinbaren lässt. Diese Frage kann nicht wie die der Monopolisierung überhaupt aus den materiellen Staatsprinzipien wie z.B. dem Sozialstaatsprinzip beantwortet werden; denn sie betrifft nur die funktionale Verteilung einmal beim Staat monopolisierter Aufgaben unter den staatlichen Behördenapparat. Massgeblich allein sind hier vielmehr die formalen Organisationsgrundsätze unseres Staates, insbesondere also das Kanzlerprinzip, das Gewaltenteilungsprinzip und das föderalistische Prinzip. Die letztgenannten Prinzipien sollen daher unserer Untersuchung zugrunde gelegt werden.

428) So auch Badura, S. 333, allgemein für interventionalistische Verwaltungsmonopole.

3. Weisungsfreiheit und Kanzlerprinzip

Die Deutsche Bundesbank betreibt Währungspolitik, ohne an Weisungen der Bundesregierung gebunden zu sein (§ 12 BBG). Die Währungspolitik ist ein Teil der allgemeinen Politik. Für diese aber gilt grundsätzlich das sogenannte Kanzlerprinzip: "Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik" (Art. 65 Satz 1 GG)⁴²⁹⁾. Zwischen der Vorschrift des § 12 BBG und der Verfassungsnorm des Art. 65 GG scheint daher ein unüberbrückbarer Widerspruch zu bestehen.

Dieser scheinbare Widerspruch löst sich jedoch auf, wenn Art. 65 GG eine Norm ist, welche nur die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung zwischen dem Regierungsgremium und dem Bundeskanzler verteilt, ohne dem Bundeskanzler Aufgaben zuzuteilen, die nicht der Bundesregierung auf Grund anderer gesetzlicher Bestimmungen ohnehin zustehen.

Ein Anhaltspunkt für eine solche Auslegung des Art. 65 GG könnte sich bereits daraus ergeben, dass dieser Artikel im Organisationsausschuss des Parlamentarischen Rates ausgearbeitet wurde. Art. 65 steht im VI. Abschnitt des Grundgesetzes, der Vorschriften über die Bundesorgane enthält. Zur Beratung dieser Vorschriften war im Parlamentarischen Rat der Organisationsausschuss als Fachausschuss zuständig⁴³⁰⁾, während die übrigen Gebiete des Grundgesetzes auf zwei andere Fachausschüsse, nämlich für Grundsatzfragen und für Zuständigkeitsfragen auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, verteilt waren. Der Organisationsausschuss sollte die Vorschriften über Aufbau, Gestaltung und

429) Meder in Bonner Kommentar, Anm. II zu Art. 65: Maunz in Maunz-Dürig, RdNr. 1 zu Art. 65: Hamann, Kommentar, Anm. A/B zu Art. 65.

430) Für den Bundestag: Drucksachen des Parlamentarischen Rates Nr. 63, 102, 167, 265; für den Bundesrat: Drucksachen des Parlamentarischen Rates Nr. 71, 97, 140, 334; für den Bundespräsidenten: Drucksachen des Parlamentarischen Rates Nr. 98, 131, 175, 303, 304, 490; für die Bundesregierung: Drucksachen des Parlamentarischen Rates Nr. 98, 104, 112, 167, 303, 560. Im selben Ausschuss behandelt wurde noch die Organisation des Bundesverfassungsgerichtes und der Rechtspflege.

Funktion sämtlicher Bundesorgane ausarbeiten. Er sollte dabei sowohl die Aufgaben festlegen, die durch Bundesorgane zu erfüllen sind, als auch die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesorgane klären. Allein aus der Behandlung des Art. 65 in diesem Ausschuss lässt sich also nicht zwingend schliessen, dass hier eine Kompetenzverteilungsnorm geschaffen werden sollte.

Kompetenzverteilungsnorm ist Art. 65 GG jedoch darum, weil er nichts anderes als ein Ausfluss des Kanzlerprinzips ist. Das Kanzlerprinzip dient mit dem Ressort- und Kollegialprinzip zur Abgrenzung der Rechte des Bundeskanzlers, der Bundesregierung als Gremium und der Bundesminister. Es hat also lediglich eine Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesregierung zum Inhalt, nicht weist es auch der Bundesregierung oder dem Kanzler Aufgaben zu ⁴³¹⁾. Voraussetzung für seine Anwendung ist, dass die Regierung überhaupt Aufgaben zu erfüllen hat. Welche Aufgaben innerhalb der Regierung dem Kanzler zufallen, dies bestimmt dann das Kanzlerprinzip.

Ist Art. 65 GG nur eine Kompetenzverteilungsnorm, so besagt er nicht, dass der Bundeskanzler auf allen Gebieten die Richtlinien der Politik bestimmen müsse. Bestimmte Gebiete der Politik können vielmehr durch den Gesetzgeber ⁴³²⁾ der Zuständigkeit der Bundesregierung und damit auch seiner Richtlinienkompetenz entzogen und auf andere selbständige

⁴³¹⁾ So auch von Eynern, Unabhängigkeit, S. 29.

⁴³²⁾ Dies ist ein Ausfluss des Prinzips des Vorrangs der Gesetzgebung vor Verwaltung und Rechtsprechung. Beide sind an Gesetz und Recht gebunden, die "auch den Aufgabenkreis der Organe der Exekutive und Jurisdiktion, sowie das Verfahren der Erfüllung dieser Aufgaben durch Rechtsätze materiell" bestimmen (Giacometti, Allgemeine Lehren, S. 15 und 33).

Verwaltungsträger übertragen werden. Allerdings muss sich die Aufgabenübertragung im Rahmen der anerkannten Verfassungsgrundsätze halten, insbesondere darf sie nicht gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstossen.

In diesem Rahmen ist es also verfassungsrechtlich zulässig, die Aufgaben der Deutschen Bundesbank aus der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers herauszunehmen und der Bundesbank als weisungsfreie Aufgaben zu übertragen ⁴³³⁾.

J. Weisungsfreiheit und Gewaltenteilung

Während der Diskussionen vor Inkrafttreten des Bundesbankgesetzes tauchte immer wieder die Forderung auf, die Deutsche Bundesbank als **V e r f a s s u n g s o r g a n** auszugestalten und sie zur vierten Gewalt neben der herkömmlichen Gewaltentrias zu machen ⁴³⁴⁾. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Aufgaben einer manipulierten Währung seien für das Bestehen und Wohlergehen des Staates von ebenso ausschlaggebender Bedeutung wie die Aufgaben einer jeden der drei anderen Gewalten. Auch müsse jeder Einfluss anderer Gewalten auf die Notenbank verhindert werden, und dies könne nur dadurch geschehen, dass sie keiner anderen Staatsgewalt eingegliedert sei ⁴³⁵⁾. Der Streit wurde dadurch beendet, dass das Bundes-

433) So auch Hahn, S. 9 f.; a.A. Vorbrugg, S. 299 f.

434) Starke, WM 1957, S. 80; Lüke, VW 1957, S. 350; von Wangenheim, VW 1957, S. 441; Szagunn, Vers.Wirtsch. 1957, S. 20; Trautmann, VW 1957, S. 1612.

435) Ob die Schaffung einer vierten Gewalt und damit die Ausgestaltung der Notenbank als Verfassungsorgan möglich gewesen wäre, ist fraglich. Denn derährungsgewalt reicht die unmittelbare, den Staat als Einheit integrierende Funktion: sie vermag lediglich die Exekutivgewalt zu beeinflussen. Allenfalls könnte man sie innerhalb der Exekutivgewalt neben eine Regierungs- und einer Verwaltungsgewalt (vgl. Wernicke in Bonner Kommentar, Anm. II 3 d zu Art. 20; von Mangoldt-Klein, Anm. VI 4 b zu Art. 20; Giese, Anm. II 8 zu Art. 20) anerkennen, wobei sie aber keine vierte Gewalt im Staate wäre, sondern eine Teilgewalt der Exekutive. Vgl. auch Koester, Sparkasse 1957, S. 281; Schäfer, DÖV 1958, S. 245 Fussnote 39 a.

bankgesetz die Bundesbank eindeutig nicht als Verfassungsorgan errichtete ⁴³⁶⁾ ⁴³⁷⁾.

Ein weiterer Vorschlag ging dahin, der Deutschen Bundesbank die Unabhängigkeit eines R i c h t e r s zu geben ⁴³⁸⁾, sie also der dritten Gewalt einzuordnen. Dagegen wurde eingewandt ⁴³⁹⁾, die Aufgaben der Notenbank seien mit denen des Richters nicht verwandt; sie seien politischer Natur, und die Justiz müsse von politischen Elementen gerade freigehalten werden. In der Tat handelt es sich bei der Hauptaufgabe der Notenbank, der Ausübung der währungspolitischen Befugnisse, um Normsetzung und nicht um Streitentscheidung im Einzelfall ⁴⁴⁰⁾. Mit Recht ist daher die Bundesbank gesetzlich als Teil der Exekutive ausgestaltet worden.

Gegen diese letzte Feststellung könnten noch Bedenken erhoben werden. Denn wie bereits gezeigt, besitzt die Bundesbank bei Ausübung ihrer währungspolitischen Befugnisse eine weitgehende weisungsunabhängige Normsetzungsbefugnis. Sind nicht hier einem Teil der Exekutive Aufgaben übertragen, die an sich dem Bereich der Legislative zugehören?

436) Das zeigt die Formulierung in § 29 BBG, wo Zentralbankrat und Direktorium lediglich die S t e l l u n g von obersten Bundesbehörden erhalten haben; sie werden also einer Organisationsart der Exekutive gleichgestellt. Die Verpflichtung der Deutschen Bundesbank in § 12 Satz 1 BBG, "im Rahmen ihrer Aufgaben die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen", bestätigt die Einordnung in die Exekutive, sie begrenzt die Freiheit von der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Art. 65 GG) klar auf die währungspolitische Aufgabe.

437) Die Auffassung, dass die Deutsche Bundesbank kein Verfassungsorgan und keine selbständige Staatsgewalt ist, ist unbestritten. Sie wird ausdrücklich bestätigt von Beck, E. 158; von Wangenheim, VW 1957, S. 441; von Spindler, ZKW 1957, S. 167; Starke, WM 1957, S. 92, Vorbrugg, S. 137.

438) Möller, Vers.Wirtsch. 1956, Nr. 18; Veit, Frankfurter Rundschau vom 1.3.1957 und FAZ vom 2.1.1958.

439) von Eyern, Unabhängigkeit, S. 30; von Spindler, ZKW 1957, S. 168.

440) Vgl. auch Beck, E. 157.

Gewaltenteilung bedeutet an sich Trennung der Träger einzelner Gewalten um der Gewaltenhemmung und um der Gewaltenkontrolle willen. Das System der "checks and balances" vermag jedoch nichts daran zu ändern, dass es nur einen einheitlichen Staat gibt, dessen Gewalt lediglich in verschiedenen und durch verschiedene Organe erfüllten Funktionen sich äussert ⁴⁴¹). Daher ist die Gewaltenteilung nicht etwas, das aus der Natur der Äusserungsformen der Gewalten unabdingbar nötig wäre; sie ist nur insoweit notwendig, als sie das Ziel erreichen muss, Gewaltenmissbrauch zu verhindern durch gegenseitige Begrenzung und Abhängigkeit der einzelnen Gewaltträger, also durch gegenseitige Kontrolle ⁴⁴²). Es ist nicht erforderlich, dass die Gewaltentrennung immer und überall vollständig durchgeführt wird.

Das Grundgesetz, das zwar im Gegensatz zur Weimarer Verfassung die Möglichkeit zu Überschneidungen in grösserem Maße verhindert - Ermächtigungsgesetze gibt es nicht mehr, ebensowenig gesetzesvertretende Verordnungen -, kennt eine Anzahl von Gewaltenvermengungen. So ist die Feststellung des Haushaltsplanes durch Gesetz (Art. 110 Abs. 2 GG) ein Übergriff der Legislative in die Exekutive, und bei der Wahlprüfung (Art. 41 Abs. 1 GG) greift die Legislative in die Rechtsprechung ein. Die Rechtsprechungsorgane nehmen Befugnisse der Gesetzgebung (Art. 93 und 100 GG; § 31 BVerfGG) und der Verwaltung wahr (Freiwillige Gerichtsbarkeit). Die Exekutive wiederum spricht Recht in Beschwerdeentscheidungen und schafft Recht bei Erlass von Verordnungen (Art. 80 GG). All diese Übergriffe gefährden das Kräftegleichge-

441) Vgl. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, XVIII. Kapitel, S. 594 ff.; Maunz, Staatsrecht, S. 229.

442) Friedrich, Verfassungsstaat, S. 211; Peter Schneider, Gewaltenteilung, S. 21 ff., insbesondere S. 26/27.

wicht ⁴⁴³⁾ nicht, Erst wenn es zu einer völligen Vermischung der Gewalten kommt, werden Kontrolle und Hemmung jeder einzelnen Gewalt durch jede der anderen unmöglich. Keine der drei Gewalten darf also in den "Kernbereich" der anderen ein-greifen ⁴⁴⁴⁾. Wann ist dieser Kernbereich jedoch verletzt? Dürig ⁴⁴⁵⁾ stellt uns drei Möglichkeiten vor Augen: die Inten-tion des Übergriffs- wozu vor allem die Absicht, Organe der anderen Gewalten diskriminierend zu entmachten, und der Res-sortpartikularismus gehören; die Intensität des Übergriffs; und die Quantität des Übergriffs - etwa das Überhandnehmen von Einzelfallgesetzen. Unter diesen drei Gesichtspunkten wollen wir das Normsetzungsrecht der Deutschen Bundesbank kurz betrachten.

Es gibt ~~erstens~~ keine Anhaltspunkte dafür, dass die Bundes-bank aus Ressortpartikularismus oder um einer Diskriminierung des Parlaments willen ihre Normsetzungsbefugnis ausübt. Eben-so vermag zweitens die Quantität der Übergriffe das Kräfte-gleichgewicht zwischen den Gewalten nicht zu stören; denn nur ein kleiner Teil jener Gesetzgebungstätigkeit, welche die Wäh-rung beeinflusst, wird durch die Bundesbank ausgeübt. Und drittens ist schliesslich die Intensität des Übergriffs unge-fährlich; denn die Normen der Bundesbank sind jederzeit durch Gerichte überprüfbar ⁴⁴⁶⁾. Vom Gesichtspunkt des Übergriffs her ist das Normsetzungsrecht der Deutschen Bundesbank also nicht zu beanstanden.

⁴⁴³⁾ Maunz-Dürig, Rdn. 80 zu Art. 20; Maunz, Staatsrecht, S. 229; Hamann, Kommentar, Einführung I D 7; Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 613; von Mangoldt-Klein, Anm. V 5 b zu Art. 20; BVerfGE 3, S. 247; BGHZ 11, Anhang S. 50; BVerwGE 1, S. 9; 7, S. 295 f.

⁴⁴⁴⁾ Fleiner, Institutionen, S. 12: "... der Behördenapparat, der für eine Funktion bestellt ist, darf nicht gleich-zeitig der Hauptträger der anderen sein"; ebenso BVerfGE 1, S. 409; 2, S. 96; 4, S. 347; BVerwGE 7, S. 295.

⁴⁴⁵⁾ Maunz-Dürig, Rdn. 81 zu Art. 20.

⁴⁴⁶⁾ vgl. oben B II 2 c aa.

Doch nicht nur übermäßige Aktivität einer Staatsgewalt vermag das Kräftegleichgewicht zu stören, sondern auch eine übermäßige Passivität, durch die ein Organ der Staatsgewalt seine Funktionen freiwillig preisgibt⁴⁴⁷⁾. Hat nicht der Gesetzgeber dadurch, dass er auf ihm zustehende Befugnisse zugunsten der Deutschen Bundesbank verzichtete, sich eines Teiles seines Normsetzungsrechtes unzulässigerweise begeben? Wiegt dieser Verzicht nicht umso schwerer, weil die Bundesbank keinen Weisungen der Bundesregierung unterliegt?

Gewiss - ohne Delegation von Gesetzgebungsbefugnis auf andere Träger der Staatsgewalt durch den Gesetzgeber "kommt unter den heutigen Verhältnissen eine überlastete Legislatur nicht aus"⁴⁴⁸⁾; diese vereinfachte Gesetzgebung ist notwendig. Sie darf aber nicht so weit gehen, dass sie das Gleichgewicht zwischen den Gewalten stört. Stünde der Bundesregierung ein Weisungsrecht zu, dann hätte das Parlament jederzeit die Möglichkeit auf dem Wege der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung durch den Bundeskanzler Einfluss auf die Grundzüge der Normsetzung der Bundesbank zu nehmen. Diese Möglichkeit fehlt aber, und so fragt es sich, ob nicht die Delegation einen Kernbereich legislativer Tätigkeit auf die Exekutive übertragen und damit preisgegeben hat. Eine Delegation ist in zwei Formen möglich: einmal als Übertragung staatlicher, zum anderen als Beleihung mit eigener Rechtsetzungsgewalt⁴⁴⁹⁾. Zwischen den beiden Arten der Delegation besteht zunächst der Unterschied, dass bei Übertragung staatlicher Gewalt die engen Grenzen des Art. 80 GG zu beachten sind, während es zur Einräumung von Autonomie keines Rück-

447) Maunz-Dürig, RdNr. 82 zu Art. 20.

448) Triepel, Delegation, S. 123.

449) BVerwGE 6, S. 247; Triepel, Delegation, S. 95. Im Gegensatz hierzu Fleiner, Institutionen, S. 80: die autonome Rechtsetzung sei als originäre Rechtsschöpfung anzusehen. Allerdings setzt Fleiner voraus, dass die Autonomie vom Staat anerkannt sein muss; gerade das lässt sich m.E. nur schwer mit der Ursprünglichkeit der Rechtsschöpfung vereinbaren. Gegen Fleiner auch Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 112; Forsthoff, Lehrbuch, S. 129.

griffs auf Art. 80 GG bedarf, sondern das ermächtigende Gesetz lediglich insoweit bestimmt sein muss, als es Inhalt und Umfang der Autonomie bezeichnet ⁴⁵⁰⁾. Wesentlicher noch als dieser Unterschied ist, dass jede der Delegationen einen unterschiedlichen Adressatenkreis hat. Während die Übertragung staatlicher Rechtsetzungsgewalt nur auf juristisch unselbständige Teile der Exekutive möglich ist (Art. 80 GG spricht von Bundesregierung, Bundesminister und Landesregierungen), können mit Autonomierechten nur juristisch selbständige Träger von Staatsgewalt ausgestattet werden ⁴⁵¹⁾. Die Deutsche Bundesbank ist selbständige Trägerin von Staatsgewalt: eine Gesetzgebungsbefugnis kann ihr daher nur in der zweiten Form der Delegation, der Beleihung mit eigener Rechtsetzungsgewalt, übertragen werden.

Die Beleihung mit eigener Rechtsetzungsgewalt setzt, wie schon erwähnt, formell voraus, dass deren Inhalt und Umfang im Ermächtigungsgesetz bestimmt ist. Diese Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn sich voraussehen lässt, welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung ergehenden Normen haben können ⁴⁵²⁾. Die Massnahmen der Deutschen Bundesbank zielen sämtlich auf Regelung des Geldumlaufes und der Kreditversorgung ab. Was zu tun nötig ist, ergibt sich im einzelnen aus den Grundsätzen, welche die Volkswirtschaftslehre, speziell die Finanzwissenschaft, entwickelt hat. Alle Massnahmen sind wissenschaftlich begründet und können gerade deshalb vorausgesehen werden.

450) Forsthoff, Lehrbuch, S. 129; Klein, Übertragung rechtssender Gewalt, S. 109; Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 112.

451) Forsthoff, Lehrbuch, S. 129; Maunz in Maunz-Dürig, Rdn. 6 und 31 zu Art. 80.

452) BVerfGE 1, S. 60; 2, S. 134; 4, S. 21; 7, S. 282: Diese Entscheidungen beziehen sich allerdings auf Art. 80 GG. Die Grundsätze dieser Rechtsprechung lassen sich jedoch auch auf die Bestimmtheit von Ermächtigungen zum Erlass autonomer Normen anwenden, da hier dieselben Bestimmtheitserfordernisse zu stellen sind.

Diese Voraussehbarkeit des Norminhalts wird durch das fehlende Weisungsrecht der Bundesregierung eher gefördert als eingeschränkt. Denn könnte die Regierung Anweisungen erteilen, dann hinge die Voraussehbarkeit nicht nur von wissenschaftlichen Einsichten auf monetär-kreditärem Gebiet ab - dem Gebiet also, auf dem allein die Bundesbank tätig wird -, sondern es müssten auch noch Rücksichten auf die allgemeine Wirtschaftspolitik, die Lohn-, Preis- und Finanzpolitik genommen werden - politische Aufgaben also, welche die Regierung immer wieder in den Vordergrund rücken wird und muss. Hinzu träte noch die Gefahr, dass die Anweisungen der Bundesregierung, z.B. in Zeiten vor Wahlen, mehr politischer Opportunität als wissenschaftlicher Einsicht entsprängen, und dass so eine völlig unvoraussehbare Komponente Einfluss auf die Normsetzung der Deutschen Bundesbank gewänne.

Formell wird durch die Delegation von Rechtsetzungsbefugnis auf die Deutsche Bundesbank also kein Kernbereich legislativer Tätigkeit auf ein Exekutivorgan übertragen.

Inwieweit die Beleihung mit eigener Rechtsetzungsgewalt materiell zulässig ist, d.h. nicht einen Kernbereich legislativer Tätigkeit auf die Exekutive überträgt, geht aus dem Grundgesetz nur mittelbar hervor. Ausdrücklich ist lediglich den kommunalen Gebietskörperschaften in Art. 28 Abs. 2 GG Autonomie garantiert. Hieraus lässt sich jedoch nicht der Gegen-schluss ziehen, dass es in anderen Fällen keine Autonomie gäbe ⁴⁵³⁾. Grundsätzlich kann vielmehr jeder juristischen Person des öffentlichen Rechts das Recht zum autonomen Erlass von Normen übertragen werden. Positiv ergibt sich das aus dem Zweck, dem die juristischen Personen zu dienen bestimmt sind: sie sollen nämlich die ihnen übertragenen Angelegenheiten selbst regeln und bedürfen daher insoweit einer generellen Normsetzungsbefugnis. Überall da, wo das Grundgesetz juristische Personen zulässt, geht demnach Hand in Hand auch die Einräumung von Rechtsetzungsbefugnis ⁴⁵⁴⁾.

453) So Hamann, Autonome Satzungen, S. 76 ff.

454) Maunz in Maunz-Dürig, Rdn. 33 zu Art. 80; Prost, NJW 1955, S. 1464.

Das Grundgesetz hat in Art. 88 die Bundesbank als selbständige Anstalt zugelassen und ihr die Wahrnehmung währungs- politischer Angelegenheiten übertragen. Hand in Hand hiermit hat es ihr daher auch für sämtliche währungspolitischen Angelegenheiten eine generelle Normsetzungsbefugnis eingeräumt. Hierin liegt kein Widerspruch zur Gewaltenteilung. Nur dann wäre ein Kernbereich legislativer Tätigkeit auf die Bundesbank übertragen worden, wenn die Währungspolitik in den Kernbereich unmittelbarer staatlicher Tätigkeit und damit auch unmittelbarer staatlicher Rechtsetzung gehörte. Das erste ist, wie wir oben nachgewiesen haben, nicht der Fall: die Währungspolitik kann, ja muss parlamentarischer Kontrolle entzogen sein. Dann aber ist es auch erforderlich, dass das Recht zur Normsetzung auf diesem Gebiet dem Parlament genommen und der Bundesbank als weisungsfreier Anstalt verliehen ist.

Gegen die Weisungsfreiheit der Deutschen Bundesbank bestehen mithin aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

♣. Weisungsfreiheit und föderalistisches Prinzip

Das föderalistische Prinzip, zu dem sich das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 1 dadurch bekennt, dass es von "Bundesrepublik" und "Bundesstaat" spricht, fordert vom Bundesgesetzgeber, dass er auf die Selbständigkeit der Länder, auf die Besonderheiten ihrer Wirtschaft, ihrer Kultur, auf ihre landsmannschaftliche Zusammensetzung Rücksicht nimmt.

Seine Ausprägung hat dieses Prinzip zunächst in den zugunsten der L ä n d e r aufgestellten Zuständigkeitsregelungen der Art. 70 Abs. 1 und 83 GG gefunden. Gegen die in beiden Vorschriften enthaltenen Regelungen hat der Bundesgesetzgeber nicht verstossen, als er die Bundesbank als weisungsfreie Anstalt ausgestaltete. Der Grundsatz der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG) wird nämlich bereits ausser Kraft gesetzt durch Art. 73 Nr. 4 GG, nach welchem dem B u n d die ausschliessliche Gesetzgebungszuständigkeit für das Währungswesen zusteht und dem Grundsatz der Verwaltungs-

zuständigkeit der Länder (Art. 83 GG) durchbricht bereits Art. 88 GG, nach dem ebenfalls der B u n d beauftragt wird, eine Währungs- und Notenbank zu errichten.

Weiterhin enthält Art. 50 GG einen Ausfluss des föderalistischen Prinzips. Nach dieser Vorschrift wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Da eine Mitwirkung der Länder bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Bundesbank vom Bundesbankgesetz nicht vorgesehen ist, könnte Art. 50 GG durch diese Regelung verletzt sein. Man darf aber nicht übersehen, dass Art. 50 dem Bundesrat keine neuen Befugnisse übertragen will, sondern lediglich eine allgemeine Umschreibung der bereits bestehenden Aufgaben und Befugnisse des Bundesrates ⁴⁵⁵⁾ gibt. Auch in bezug auf Art. 50 GG ist daher das föderalistische Prinzip nicht verletzt.

Letztlich könnte das föderalistische Prinzip noch dadurch verletzt sein, dass das Bundesbankgesetz nicht die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der Art. 84 und 85 GG geschaffen hat. Nach diesen Vorschriften kann der Bundesrat bei Anweisungen der Bundesregierung an die Länderbehörden mitwirken, sofern die Länder Bundesgesetze als eigene oder als Bundesauftragsangelegenheiten ausführen. Würde also die Verwaltung der Deutschen Bundesbank zum Teil durch die Länder wahrgenommen, wie es etwa bei einem zweistufigen Aufbau der Bundesbank (entsprechend dem der Bank deutscher Länder) der Fall wäre ⁴⁵⁶⁾, so stünde dem Bundesrat ein Mitwirkungsrecht zu. Wie wir jedoch gesehen haben, ist die Deutsche Bundesbank als selbständige weisungsfreie Bundesanstalt errichtet worden; eine Verwaltungszuständigkeit der Länder

⁴⁵⁵⁾ Maunz in Maunz-Dürig, Rdn. 12 zu Art. 50.

⁴⁵⁶⁾ Über den Streit vgl. Zeitler, Bundesnotenbank und Grundgesetz, S. 102; Beck, E 117 bis 130 und E 136, sowie die dort angegebene Literatur.

gibt es nach dem Bundesbankgesetz nicht ⁴⁵⁷⁾. Da dieser Status der Deutschen Bundesbank mit der Verfassung, wie wir bereits sahen, vereinbar ist, ist das föderalistische Prinzip auch hier nicht verletzt worden.

Der Bundesgesetzgeber hat mithin unter keinem Gesichtspunkt gegen das föderalistische Prinzip verstossen, als er die Bundesbank als selbständige, weisungsfreie Bundesanstalt errichtete ⁴⁵⁸⁾.

3. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

=====

Die erste Voraussetzung für die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank ist ihre Ausgestaltung als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie rechtfertigt sich aus den besonderen Aufgaben, welche die Deutsche Bundesbank zu erfüllen hat, nämlich der Währungssicherung und der Abwicklung des Zahlungsverkehrs. Beide Aufgaben sind in einer marktwirtschaftlich orientierten Demokratie von so überragender Bedeutung, dass sie eine besondere, fachlich qualifizierte Verwaltung erfordern, die von Parteien und politischen Interessentengruppen unabhängig sein muss.

457) Im übrigen können die Art. 84 und 85 GG bereits deshalb keine Anwendung finden, weil sich diese Vorschriften nur auf die unmittelbare Bundes- und Landesverwaltung beziehen, die Bundesbank aber mit Recht als juristische Person ausgestaltet ist. Vgl. auch Zeitler, S. 45; Maunz, Staatsrecht, S. 219 f.

458) Dieser Auffassung war auch der Bundesrat bei seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bundesbankgesetzes, wo er ausdrücklich eine unabhängige Notenbank fordert; vgl. BT-Drucks. 2. WP Nr. 2781, S. 54: "Die Unabhängigkeit der Notenbank ist für die Erfüllung ihrer Aufgaben von solcher Bedeutung, dass es notwendig ist, dieses in einer besonderen Bestimmung zu betonen". Er schlägt daher folgende Fassung für § 12 BBG vor: "Die Deutsche Bundesbank ist bei der Durchführung der ihr nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben von der Bundesregierung unabhängig. Entsprechendes gilt für das Verhältnis der Landeszentralbanken zu den Landesregierungen". Der letzte Satz ist aus der Forderung des Bundesrates nach einem zweistufigen Aufbau der Bundesbank verständlich, zeigt aber, dass auch der Bundesrat die Länder von der Notenbankpolitik ausschliessen wollte.

Die zweite Voraussetzung für die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank ist ihre Weisungsfreiheit von der Bundesregierung. Sie lässt sich bereits formal aus dem Begriff der "selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt" rechtfertigen; denn dieser Begriff beinhaltet eine Weisungsfreiheit gegenüber sämtlichen staatlichen Organen, insbesondere also auch gegenüber der Regierung. Lediglich eine Rechtsaufsicht bleibt zulässig.

M a t e r i a l rechtfertigen die Weisungsfreiheit wiederum die besonderen Aufgaben der Deutschen Bundesbank.

Das gilt zunächst für die Ü b e r t r a g u n g der währungspolitischen Aufgaben auf die Deutsche Bundesbank zur weisungsfreien Erledigung. Die Sicherheit der Währung ist für die gesamten materiellen Lebensbedingungen eines Volkes von so hervorragender Bedeutung, dass sie durch ein Organ gewährleistet werden muss, welches gegenüber Parlament, Regierung und den sogenannten pressure groups unabhängig ist.

Aber auch der weisungsfreien M o n o p o l i s i e r u n g währungspolitischer Aufgaben bei der Deutschen Bundesbank stehen Verfassungsprinzipien nicht entgegen. Nur der Staat vermag die Sicherheit der Währung zu garantieren, und selbst er vermag es nur dann, wenn er die Aufgaben bei sich monopolisiert, also ein Staatsmonopol betreibt. Zwar führt das notwendig dazu, dass die währungspolitische Betätigungsfreiheit aller anderen privaten und öffentlichen Stellen eingeschränkt wird. Doch diese Einschränkung wird staatsrechtlich durch die Notwendigkeit, die verfassungsmässige Ordnung aufrechtzuerhalten, gefordert. Zur verfassungsmässigen Ordnung gehört nämlich insbesondere die Aufrechterhaltung der sozialen Gerechtigkeit. Soziale Gerechtigkeit aber ist von der Sicherheit der Währung abhängig. Das Sozialstaatsprinzip fordert also geradezu die Monopolisierung währungspolitischer Aufgaben beim Staat. Dass dieses staatliche Monopol von einer gegenüber der Regierung weisungsfreien Stelle ausgeübt wird, verstösst alsdann weder gegen das Kanzlerprinzip, noch gegen das Prinzip der Gewaltenteilung und erst recht nicht gegen das föderalistische Prinzip im demokratischen Aufbau unserer Bundesrepublik.

L e b e n s l a u f

Am 30. Mai 1939 wurde ich als erstes Kind des Buchbinders Franz Pongratz und seiner Ehefrau Erna, geb. Mehl in Kirchheimbolanden (Pfalz) geboren. Von 1946 bis 1949 besuchte ich dort die Volksschule und anschliessend das Naturwissenschaftliche Nordpfalz-gymnasium, wo ich im Frühjahr 1957 die Reifeprüfung bestand.

Vom Sommersemester 1957 an studierte ich an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz Rechtswissenschaft. Die 1. Juristische Staatsprüfung bestand ich am 14. Dezember 1960 vor dem Justizprüfungsamt in Mainz. Hier leistete ich auch meinen Vorbereitungs-dienst, den ich am 23. April 1965 mit der Grossen Juristischen Staatsprüfung abschloss. Seither bin ich als Regierungsassessorin bei der Bezirksregierung in Rheinhessen tätig. Am 21. Dezember 1965 bestand ich die mündliche Doktorprüfung vor der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Mainz.

Seit 1964 bin ich mit dem Privatdozenten Dr. Ernst-Joachim Lampe verheiratet.

